

Seminarbericht

„Privatisierung und öffentliche Verwaltung“

herausgegeben von

Markus Heindl

Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft

Universität Bamberg

Bamberg, April 2009

Copyright: Herausgeber sowie für die einzelnen Kapitel die Verfasser

Inhalt

<u>Vorwort</u>	3
<u>Privatisierung: Begriff, Formen, Motive (Maren Bender)</u>	4
<u>Traditionelle Wege privatrechtlicher Verwaltung: Die Beleihung (Sebastian Pohl)</u>	23
<u>Privatisierung und öffentlicher Haushalt (Christoph Rosenkötter)</u>	40
<u>Privatisierung der Wasserversorgung auf kommunaler Ebene (Dorothea Schoppek)</u>	61
<u>Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil I (Jakov Devčić)</u>	78
<u>Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil II (Katarina Johannsen)</u>	100
<u>Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil III (Felix Klatt)</u>	117
<u>Privatisierung im Justizvollzug (Daniel Förtsch)</u>	135
<u>Privatisierung der Flugsicherung – Teil I (Sandra Vogelgsang)</u>	154
<u>Privatisierung der Flugsicherung – Teil II (Jochen Sproll)</u>	170
<u>Akkreditierung von Studiengängen durch Private (Julian Niederauer)</u>	183
<u>„Lobby-Beamte“ in Bundesministerien: Schreiben Unternehmen wichtige Gesetze selbst? (Bjoern Lojda)</u>	201
<u>Privatisierung des Policy-Making? Die Bertelsmann-Stiftung als dominanter deutscher Think Tank (Agatha Rudnik)</u>	218
<u>Entbürokratisierung durch Privatisierung? – Teil I (Georg Schmidtgen)</u>	238
<u>Entbürokratisierung durch Privatisierung? – Teil II (Sebastian Jungkunz)</u>	255
<u>Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? Finanzierungs-Privatisierung und die Folgen (Farsin Nassre-Esfahani)</u>	275
 <i>Anhang</i>	
<u>A. Sitzungsplan mit Literaturangaben</u>	293
<u>B. Übersicht: Die wichtigsten Fälle von Marktversagen</u>	299
<u>C. Übersicht: Einnahmen aus Privatisierung beim Bund, 1999-2008</u>	300

Vorwort

In der Kategorie „Ausgewählte Aspekte der öffentlichen Verwaltung“ befassen sich regelmäßig Seminare des *Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft* mit aktuellen Themen, deren gesonderte Vertiefung lohnend erscheint. Im Wintersemester 2008/2009 lautete der Titel eines dieser (Pro-)Seminare „Privatisierung und öffentliche Verwaltung“. Die *grundsätzliche Bedeutung der Privatisierung* öffentlicher Aufgaben für Politik, Verwaltung und Bürger, die *Vielschichtigkeit* der darunter zu subsumierenden Vorgänge sowie die trotz Finanzkrise und daraus resultierender „Verstaatlichungen“ von Banken nach wie vor *hohe Aktualität* des Privatisierungsprogramms bei Bund, Ländern und Kommunen ermöglichten ein lebendiges Seminar, dessen Ertrag – in Form der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu verfassenden schriftlichen Referate – in diesem Band festgehalten wird. Die Reihenfolge der hier abgedruckten und nur leicht redaktionell veränderten Beiträge spiegelt den chronologischen Ablauf des Seminars wider.

Die ersten drei Referate waren dazu gedacht, einen Einstieg in das Thema zu liefern. Hierzu musste der Privatisierungsbegriff, Formen der Privatisierung, mögliche Motive für Privatisierungsmaßnahmen sowie die zum Teil weit in die Geschichte zurückgreifende Heranziehung Privater zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf dem Wege der Beleihung betrachtet werden. Ebenfalls diesem ersten Block zuzuordnen ist die Untersuchung der Frage, wie sich Privatisierung und der öffentliche Haushalt zueinander verhalten.

Daran anschließend befasste sich eine Reihe von Sitzungen mit einzelnen Privatisierungsvorgängen auf den unterschiedlichen Ebenen des Staatsaufbaus, nämlich der Wasserversorgung, den kommunalen Stadtwerken, dem Justizvollzug und der Flugsicherung. Ganz bewusst wurde darauf verzichtet, an dieser Stelle die Großprojekte „Bahn“, „Post“, „Telekommunikation“ etc. zu thematisieren. Der Blick sollte auf Bereiche gelenkt werden, denen in der Literatur und in den Medien weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Im dritten und abschließenden Block wurde versucht, Antworten auf eine Reihe von kritischen Fragen zu finden: Wo und wie findet subtile Privatisierung, gleichsam „hinter den Kulissen“, statt? Kann auf dem Wege der Privatisierung das Ziel der Entbürokratisierung schneller erreicht werden? Befindet man sich auf dem Weg vom „Steuerstaat“ zum „Gebührenstaat“?

Maren Bender

Privatisierung: Begriff, Formen, Motive

Gliederung

1. Einleitung
2. Der Begriff Privatisierung
3. Die Formen der Privatisierung
4. Die Motive für eine Privatisierung
5. Die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn
 - 5.1 Die Ausgangssituation der Deutschen Bundesbahn
 - 5.2 Die Privatisierungsumsetzung der Deutschen Bundesbahn
 - 5.3 Die Kritik an der Bahnprivatisierung
6. Die Privatisierung kommunaler Krankenhäuser und Universitätsklinika
 - 6.1 Die Ausgangssituation der Kommunen und Länder
 - 6.2 Die Privatisierungsumsetzung im Falle des Universitätsklinika
Gießen und Marburg
 - 6.3 Die Kritik an der Privatisierung kommunaler Krankenhäuser und
Universitätsklinika
7. Vergleich der Privatisierungsfälle Deutsche Bahn AG und Universitätsklinikum
Gießen und Marburg nach den Kriterien Privatisierungsform und
Privatisierungsmotiv

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Das Wort Privatisierung ist schon seit Jahren nicht mehr aus den deutschen Tageszeitungen wegzudenken. Fast täglich findet man Überschriften, die ein weiteres Privatisierungsvorhaben ankündigen oder aber eine bereits vollzogene Privatisierung beurteilen. Leidinger und Steinhäuser von der Süddeutschen Zeitung gaben diesem Trend sogar ein Motto. „Privat vor Staat“ hieß es in ihrem Artikel vom 11.09.2008, womit sie vor allem die Privatisierungsvorgänge der letzten 20 Jahre beschreiben (Leidinger & Steinhäuser 2008).

Während dieser Zeit sind viele große und vor allem bekannte Staatsbetriebe der Bundesrepublik veräußert worden. Zu den berühmtesten Fällen zählen unter anderem die Deutsche Post, die Telekom, die Lufthansa und natürlich die Deutsche Bahn. Die Privatisierungswelle blieb nach diesen vier Riesen jedoch nicht stehen, sondern breitete sich zunehmend auch auf andere Bereiche aus. Eines davon ist die Gesundheitsversorgung. Deutschland hat mittlerweile eine führende Rolle unter den Industrieländern beim Verkauf von Krankenhäusern eingenommen. Im Jahre 2007 schaffte es der Staat sogar, die USA mit 14,1 Prozent privatisierten Krankenhausbetten, um 0,1 Prozent zu überbieten (vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 165 und 167).

Privatisierung scheint also auf Grund der steigenden Berichterstattung über dieses Thema für die Bevölkerung kein Fremdwort mehr zu sein. Doch was ist eine Privatisierung genau? Warum wird so viel privatisiert und gibt es Unterschiede bei Privatisierungen?

Auf diese Fragen werde ich im weiteren Verlauf dieser Hausarbeit eingehen. Dafür werden die Privatisierungen der Deutschen Bahn und die der Krankenhäuser näher betrachtet. Beide Fälle waren in letzter Zeit häufiger in den Medien zu finden. Sie sind also aktuell und unterscheiden sich trotzdem sehr stark auf Grund ihrer verschiedenen Wirkungskreise und ihres Umfangs. Während die Deutsche Bahn Passagiere durch Deutschland oder über die Landesgrenzen hinaus von A nach B bringt und auch überwiegend Angelegenheit des Bundes ist, stellen die Krankenhäuser eher das Pendant dar. Sie kümmern sich um Menschen in Not, erreichen nur eine bestimmte Anzahl an Menschen und obliegen meistens der Obhut von Kommunen oder Ländern. Ob diese beiden Fälle jedoch wirklich so ungleich bezüglich ihrer Privatisierungsformen und Motive sind, soll am Ende dieser Arbeit geklärt werden. Daher wird zuerst der Begriff der Privatisierung, welcher zentral für diese Hausarbeit ist, kurz erläutert. Danach widme ich mich den verschiedenen Formen von Privatisierungen, sowie den gängigsten Gründen, die hinter einer solchen Entscheidung stehen. Beide Aspekte sind dann später auch die Kriterien für den Vergleich von Krankenhäusern und der Deutsche Bahn. Im Anschluss konzentriere ich mich dann einzeln auf die beiden Privatisierungen. Dabei werden

jeweils die Ausgangssituation, die Privatisierungsumsetzung und die Kritik dargestellt. Für den Krankenhausbereich habe ich das Universitätsklinikum Gießen und Marburg als eine Art Leitbeispiel herangezogen, um einen besseren Vergleich ziehen zu können und es anhand eines realen Falles besser zu verdeutlichen. Nach den Beschreibungen folgt die Gegenüberstellung anhand der genannten Kriterien und eine abschließende Schlussbemerkung.

2. Der Begriff Privatisierung

Privatisierung ist ein Begriff, den jeder schon einmal gehört hat und wahrscheinlich auch schon gebraucht hat. Gibt man das Wort in eine große Suchmaschine ein, so erhält man 1.520.000 Einträge. Nichts desto weniger gibt es keine allgemein gültige Definition von Privatisierung (vgl. Ambrosius 1995: 267). Die Bundeszentrale für politische Bildung beispielsweise bezeichnet Privatisierung als: „...Veräußerung und Umwandlung öffentlichen Vermögens in Privateigentum“ (bpb.de). Helmut Brede hingegen definiert Privatisierung als: „...eine durch Einfluss- oder Aufgabenverlagerung bewirkte Grenzverschiebung zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zugunsten der Privatwirtschaft“ (Brede 2001: 39). Generell wird jedoch in nahe zu allen Definitionen von Entscheidungen zwischen Aufgabenzuständigkeit, Grenzverschiebungen zwischen Staat und Privatwirtschaft, sowie Veränderung von Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten geredet (vgl. Brede 2001: 39). Letztendlich findet man Privatisierung überall da, wo es öffentliche Betriebe gibt. Also in der Industrie, dem Kultur- und Bildungsbereich, aber auch in der Energie- und Wasserversorgung, um nur einige zu nennen. Doch nicht nur die Einsatzbereiche von Privatisierung variieren, auch die Formen von Privatisierung sind sehr verschieden.

3. Die Formen der Privatisierung

Insgesamt haben sich mittlerweile sechs Formen der Privatisierung etabliert (vgl. Schuppert 1998: 416). Vier davon sind eher klassischer Natur:

- Die funktionelle Privatisierung
- Die formelle Privatisierung
- Die Vermögensprivatisierung
- Die materielle Privatisierung

Im Laufe der Zeit sind dann noch zwei weitere Arten hinzugekommen:

- Die Finanzprivatisierung
- Die Verfahrensprivatisierung

Alle sechs Varianten der Privatisierung werden im weiteren Verlauf kurz dargestellt, da sie später Gegenstand des Vergleiches zwischen den beiden Privatisierungsbeispielen sind.

Bei der formellen Privatisierung, oder Organisationsprivatisierung, geht es im Wesentlichen darum, die Rechtsform des jeweiligen öffentlichen Betriebes zu ändern. Es findet also ein Wechsel von der einst öffentlich rechtlichen Rechtsform zur privatrechtlichen Rechtsform statt. Man entledigt sich bei dieser Privatisierungsform keinerlei Aufgaben oder Eigentum, sondern schafft zur weiteren Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten eine Eigengesellschaft, beispielsweise eine GmbH oder AG. Durch diesen Schritt ist man dann unter anderem nicht mehr an das Dienst- und Haushaltsrecht gebunden und verspricht sich generell ein besseres Gesamtimage, sowie mehr Flexibilität und Effizienz (vgl. Schuppert 1998: 416).

Die materielle Privatisierung ist sozusagen das Pendant zur formellen Privatisierung. Hier geht es hauptsächlich um eine Aufgabenverlagerung in den privaten Bereich, aber auch um den Verkauf von Anteilen an öffentlichen Unternehmen. Eigentums- und Besitzverhältnisse verlagern sich hier zu Gunsten Privater, die nun die jeweiligen Leistungen oder Güter übernehmen und produzieren dürfen. Dadurch werden nicht nur die Aufgabenbereiche des Staates reduziert, sondern es findet auch eine Haushaltsentlastung statt (vgl. Brede 2001: 39).

Die Vermögensprivatisierung wird oftmals als Zweig der materiellen Privatisierung bezeichnet, da sich diese Privatisierungsart speziell auf die Übertragung von Eigentum bezieht. Der Unterschied zur materiellen Privatisierung liegt also eigentlich in der Aufgabenverlagerung, die in der Vermögensprivatisierung nicht vor kommt. Unter Vermögen wird dabei sowohl staatliches als auch kommunales Eigentum verstanden. Veräußerungsgegenstände sind meistens Immobilien, Grundstücke und Anteile an Wirtschaftsunternehmen. Oftmals bezeichnet man diese Form der Privatisierung auch mit „selling the family silver“ (Schuppert 1998: 416).

Unter funktioneller Privatisierung, auch als Teilprivatisierung bezeichnet, versteht man hingegen die Verlagerung des Aufgabenvollzuges. Aufgaben, die vorher von öffentlichen Betrieben wahrgenommen wurden, werden nun von privaten Betrieben erledigt. Die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem jeweiligen privaten Unternehmen

wird vertraglich geregelt, wobei Aufgabenzuständigkeit und Verantwortung stets bei der öffentlichen Verwaltung bleibt (vgl. Schuppert 1998: 417).

Die Finanzierungsprivatisierung ist eine der beiden neueren Privatisierungsarten. Wie der Name schon sagt, werden hier Private in die Finanzierung öffentlicher Aufgaben mit einbezogen, beispielsweise durch Sponsoring oder Leasingfinanzierungen. Dies wird dann häufig durch Gebührenzahlungen an die privaten Unternehmen ausgeglichen (vgl. Schuppert 1998: 417).

Die letzte und auch neuste Privatisierungsform ist die Verfahrensprivatisierung. Hierbei werden bestimmte Verfahren der Verwaltung an Private abgegeben wie beispielsweise Prüf- und Planungsvorgänge an private Sachverständiger oder die Beauftragung von Baumanager und Verfahrensmittler für spezielle Projekte (vgl. Schuppert 1998: 417-418). Gründe hierfür sind oftmals fehlendes Personal oder auch nicht genügend Fachwissen der Verwaltung.

4. Die Motive für eine Privatisierung

Der zweite Gegenstand des noch folgenden Vergleichs meiner Privatisierungsbeispiele sind die Gründe, sich für einen solchen, doch sehr schwerwiegenden, Schritt einer Privatisierung zu entscheiden. Auch wenn es bestimmt unzählige Motive für diese Vorgehen gibt und sie sich sicherlich auch oftmals vermischen, werde ich im Folgenden die sechs gängigsten Motive vorstellen:

- Ordnungspolitische Motive
- Wirtschaftspolitische Motive
- Betriebswirtschaftliche Motive
- Finanzpolitische Motive
- Haushaltsrechtliche Motive
- Europarechtliche Motive

Das ordnungspolitische Argument für eine Privatisierung bezieht sich im Wesentlichen auf die liberale Marktwirtschaft, welche sich ausschließlich durch private Teilnehmer auszeichnen sollte. Private Unternehmen garantieren angeblich eher wirtschaftliche Anpassung, Freiheit und Effizienz im Gegensatz zu öffentlichen Unternehmen. Außerdem seien private Betriebe in der Lage, sich durch die Steuerung und Kontrolle des Wettbewerbs besser an ständig wechselnde Marktverhältnisse anzupassen. Nichts desto weniger muss dabei angemerkt werden, dass gerade dieses normative Motiv sehr stark von Bürgermeinungen und dem jeweiligen Zeitgeist abhängt. Es gab durchaus Zeiten, in denen man öffentliche Betriebe

als marktkonform ansah und auch froh über deren Existenz war (vgl. Ambrosius 1995: 268-273).

Das wirtschaftspolitische Motiv zeichnet sich hingegen dadurch aus, dass man der Meinung ist, öffentliche Betrieben seien funktionslos, unwirtschaftlich und dienten ausschließlich als Verlängerung der Bürokratie in die Wirtschaft. Auch wenn eventuell Wettbewerb nur schwer zu realisieren sei, so wäre ein privates Unternehmen unter staatlicher Aufsicht immer noch die bessere Lösung als ein öffentlicher Betrieb mit einer Art Monopolstellung. Es wird also gerade die Monopolstellung von öffentlichen Unternehmen als Privatisierungsmotiv angesehen. Auch hier sei kurz angemerkt, dass gerade im 19. und 20. Jahrhundert der Staat selbstverständlich durch öffentliche Betriebe in die Wirtschaft eingegriffen hat. Nämlich genau da, wo keine oder nicht genügend private Firmen tätig waren. Doch war dieses Vorgehen zu damaligen Zeit von Nöten, um enorme Probleme durch die zunehmende Industrialisierung zu vermeiden. Heute hat sich die wirtschaftliche Situation weitgehend verändert und es ist oftmals nicht mehr notwendig seitens des Staates verstärkt einzugreifen (vgl. Ambrosius 1995: 273-277).

Bei dem betriebswirtschaftlichen Motiv geht es, im Gegensatz zur Monopolstellung von öffentlichen Betrieben des vorigen Privatisierungsgrundes, eher um ihre angeblich nicht vorhandene Effizienz. Öffentliche Unternehmen seien also uneffizient, da sie dem Wettbewerb nicht richtig ausgesetzt wären und daher auch nicht Gewinnmaximierung und Kostenminimierung anstreben würden. Allerdings muss man auch hier beachten, dass selbstverständlich Effizienz wichtig ist, die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe, die ein privates Unternehmen in dem Maße jedoch nicht zu leisten hat, auf keinen Fall leiden sollte (vgl. Ambrosius 1995: 277-280).

Das finanzpolitische Motiv besteht aus drei Unterargumenten. Erstens solle der Staat sich ausschließlich über Steuern finanzieren, damit man die öffentliche Kontrolle über alle Staatstätigkeiten besser garantieren kann. Zweitens könne man durch die Privatisierungserlöse Haushaltsverschuldungen verkleinern. Und drittens könnten die Privatisierungserlöse zur Modernisierung der Infrastruktur benutzt werden. Alle drei Unterargumente haben einen finanziellen Hintergrund und sind gerade in Zeiten einer hohen Staatsverschuldung sehr verlockend. Trotz allem sollte man bedenken, dass gerade Gewinnbetriebe am leichtesten und lukrativsten privatisiert werden können. Doch gerade diese schaden dem Staat ja nicht. Des Weiteren handelt es sich um Einmalzahlungen und die laufenden Einnahmen würden damit verloren gehen (vgl. Ambrosius 1995: 280-283).

Das haushaltsrechtliche Motiv für eine Privatisierung lässt sich aus der Bundeshaushaltsordnung ableiten. Diese beinhaltet Vorgaben bezüglich Privatisierungen, wie zum Beispiel in §7 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung. Dieser besagt:

„(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen“

Zusammenfassend kann man also sagen, dass in §7 der Bundeshaushaltsordnung dazu aufgefordert wird, zu prüfen, ob bestimmte öffentliche Aufgaben eventuell kostengünstiger durch private Unternehmen erfüllt werden können.

Zwar gibt es im Europarecht keine direkten Aussage über Privatisierungen, wie es in der Bundeshaushaltsordnung der Fall ist, doch lassen sich teilweise schon Auflagen finden, die die Privatisierungsneutralität der Europäischen Union widerlegen und somit als Motiv fungieren können. Ein gängiges Beispiel sind die Maastrichtkriterien von 1993, die unter anderem beinhalten, dass die Neuverschuldung jedes Landes nicht höher als 3 Prozent des BIP sein darf und auch die jeweilige Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte nicht die 60 Prozent des BIP überschreiten sollte (vgl. Celex-Test). Aber auch das Wettbewerbsrecht der EU-Kommission kann als Privatisierungsmotiv ausgelegt werden. Immerhin wird versucht, einen unverfälschten Wettbewerb innerhalb der Europäischen Union zu schaffen, welches wiederum die zum Teil vorkommende Monopolstellung einiger öffentlicher Betriebe untersagt. Zwar heißt es in Artikel 80-89 des EG-Vertrages, dass Monopole und andere Beschränkungen des freien Wirtschaftens besondere Rechtfertigung bedürfen, doch ist es sicherlich sehr schwer, diese besondere Rechtfertigung zu belegen (vgl. Celex-Test).

5. Die Privatisierung der Deutschen Bundesbahn

5.1 Die Ausgangssituation der Deutschen Bundesbahn

Zwar war der Bundesregierung schon 1989 klar, dass die damalige Deutsche Bundesbahn in einer Krise stecken würde, doch wie groß das Ausmaß wirklich war, wusste wohl auch sie nicht (vgl. Albach 2002: 52).

Daher wurde am 12.06.1989, auf Vorschlag des damaligen Bundesverkehrsministers Zimmermann, die Regierungskommission Bundesbahn gegründet. Diese veröffentlichte circa 2 Jahre später, im Dezember 1991 ihren Bericht bezüglich der finanziellen Lage der Deutschen Bundesbahn und stellte erstaunliches fest. Im Laufe der Jahre hatte sich ein Loch von 148,9 Mrd. DM beim Betrieb „Deutschen Bahn“ gebildet. Zusammen mit der Deutschen Reichsbahn bedeutete dies einen Minusbetrag von 120,9 Mrd. DM und nicht, wie vorher geschätzt, ein Eigenkapital von rund 28 Mrd. DM. Trotz einiger finanzieller Hilfen des Bundes sank der Differenzbetrag nicht unter minus 75,8 Mrd. DM. Die Bilanz der Regierungskommission Bundesbahn war daher der Ruin der Deutsche Bundesbahn (vgl. Albach 2002: 53). Die Regierungskommission Bundesbahn ging aber noch einen Schritt weiter und veröffentlichten eine Tabelle, die die Jahresergebnisse der Deutschen Bundesbahn und Reichsbahn zusammen prognostizieren. Diese Zahlen würden ohne die dringend notwendige Reform entstehen. Im Folgenden ist ein Ausschnitt dieser Tabelle zu sehen.

Tabelle 1:

Jahr	Umsatzerlöse	Personalaufwand	Jahresverlust
1991	19,2 Mrd. DM	23,7 Mrd. DM	11,8 Mrd. DM
1992	19,2 Mrd. DM	25,7 Mrd. DM	14,7 Mrd. DM
1993	19,5 Mrd. DM	27,4 Mrd. DM	17,8 Mrd. DM
1994	19,8 Mrd. DM	28,7 Mrd. DM	21,4 Mrd. DM
1995	20,2 Mrd. DM	30,1 Mrd. DM	24,7 Mrd. DM
1996	20,5 Mrd. DM	30,6 Mrd. DM	26,9 Mrd. DM
1997	21,1 Mrd. DM	31,2 Mrd. DM	32,4 Mrd. DM
1998	21,7 Mrd. DM	31,7 Mrd. DM	35,7 Mrd. DM
1999	22,4 Mrd. DM	32,0 Mrd. DM	38,7 Mrd. DM
2000	23,2 Mrd. DM	32,5 Mrd. DM	41,9 Mrd. DM

(vgl. Albach 2002: 54)

Wie man den Daten entnehmen kann, wurde weder die Deutsche Bundesbahn, noch die Reichsbahn nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführt. Immerhin überstiegen schon alleine die Kosten für das Personal sämtliche Umsatzerlöse im Jahr 1991 (vgl. Albach 2002: 54). Hätte man diese Unternehmensführung so weitere neun Jahre fortgeführt, dann hätte die Bahn im Jahre 2002 einen Jahresverlust von fast 42 Mrd. DM verzeichnen müssen. Diese Summen hätte man dann auch nicht mehr annähernd durch so genannte „Finanzspritzen“ des Bundes relativieren können.

Ferner hat die Regierungskommission Bundesbahn ebenfalls den Bereich der Wettbewerbsfähigkeit näher untersucht. Auch dieses Ergebnis war eher ernüchternd. Im Jahr 1998 lag der Marktanteil im Personennahverkehr nur noch bei 4 Prozent und im Personenfernverkehr bei 6 Prozent (vgl. Albach 2002: 55). Auch im Güterfernverkehr, der eigentlichen Domäne der Bahn, sank der Marktanteil von 63 Prozent auf 23 Prozent im Jahre 1990.

Das Fazit der Regierungskommission war daher ebenso ernüchternd für die Wettbewerbssituation. Man ging sogar soweit und bezeichnete die Bahn als nicht mehr wettbewerbsfähig. Zusammenfassend war also sowohl aus finanzieller Sicht, als auch aus Gründen der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit eine Reform der Bahn unabdingbar (vgl. Albach 2002: 57).

5.2 Die Privatisierungsumsetzung der Deutschen Bundesbahn

Die vorgeschlagene Bahnreform trat, aufgrund der Verabschiedung des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens im Dezember 1993 am 01.01.1994 in Kraft. Um dieses Ziel zu verwirklichen, mussten etliche Gesetze und sogar das Grundgesetz verändert werden (vgl. Kirchner 2008: 153). Festgelegt wurde die Neuausrichtung der Bahn in dem Eisenbahnneuordnungsgesetz (ENeuOG).

Die angestrebte Bahnreform besteht aus zwei Stufen, wobei die erste Stufe nochmals in zwei Unterstufen geteilt werden kann. Im ersten Teilschritt wurden zunächst die Sondervermögen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn zu einem Sondervermögen der Bundeseisenbahnen zusammengeführt (vgl. Kirchner 2008: 154).

Der zweite Teilschritt bestand dann daraus, die Teile auszugliedern, die direkt mit dem Eisenbahnbetrieb zu tun hatten. Dies waren die Bereiche Fahrweg, Personennahverkehr, Personenfernverkehr, Güterverkehr, Immobilien und Teile der Betriebswerke und Verwaltung (vgl. Albach 2002: 75). Zusammen wurden diese Sparten nun in die privatrechtliche Holding Deutsche Bahn AG eingegliedert, welche als Aktiengesellschaft am 05.01.1994 in das

Handelsregister eingetragen wurde (vgl. Kirchner 2008: 154). Des Weiteren wurde ein Eisenbahnbundesamt geschaffen, dem alle Schulden der vorigen Bahn übertragen wurde, so dass die neue Deutsche Bahn AG in der Lage war, schuldenfrei zu starten. Das Eisenbahnbundesamt übernahm aber noch weitere Aufgaben. Es ist beispielsweise dafür zuständig, die Bahn zu beaufsichtigen, Betriebsgenehmigungen zu erteilen und Störungen zu untersuchen (vgl. Albach 2002: 75-76). Weitere Punkte der Reform waren unter anderem die Öffnung des Schienennetzes für Dritte, die Befreiung der DB AG von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, sowie die Finanzierung des Netzausbaues durch den Bund. Aber damit war der zweite Teilschritt noch nicht beendet. 1999 folgte dann die Erschaffung von eigenen Aktiengesellschaften innerhalb der Holding DB AG. Diese waren die DB Reise & Touristik AG, die DB Regio AG, die DB Cargo AG, die DB Netz AG und die DB Station & Service AG (vgl. Liedtke 2007: 186).

Dieser Vorgang war notwendig, um die zweite Stufe der Reform, nämlich den Verkauf von Anteilen an der DB AG, vorzubereiten. Wann letztendlich der Börsengang absolviert wird, weiß man noch nicht. Eigentlich war dies für das Jahr 2008 vorgesehen, wurde jedoch im Zuge der Krise auf den Finanzmärkten auf Frühjahr 2009 verschoben.

Nichts desto weniger darf bei der zweiten Stufe der Bahnprivatisierung nicht außer Acht gelassen werden, dass der Bund die Mehrheit der Anteile an der DB AG behalten muss. Oder in anderen Worten: Es dürfen maximal 49,9 Prozent der Anteile verkauft werden. Somit bleibt der Bund, und damit auch indirekt der Steuerzahler, Mehrheitsaktionär der Deutschen Bahn AG (vgl. Liedtke 2007: 187).

5.3 Die Kritik an der Bahnprivatisierung

Auch wenn die Privatisierung durch den fehlenden letzten Akt noch nicht abgeschlossen ist, gibt es doch schon einige Beanstandungen. So hat beispielsweise Hannes Streim dem Bundesrechnungshof gesagt, dass der: „...unternehmerische Erfolg der DB AG im Geschäftsjahr 1995 nicht erkennbar...“ sei (Albach 2002: 81). Dieses Zitat erfasst einen der größten Kritikpunkte an der Deutschen Bahn AG, den nicht immer erkennbaren Erfolg. Aber nicht nur Experten kritisieren das Privatisierungsvorgehen der Bahn. Laut einer Bürgerumfrage im Bereich des öffentlichen Dienstes der Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH aus dem Jahre 2007 sieht eine große Mehrheit der Befragten keine Leistungsverbesserung in den Sektoren Müllentsorgung, Energie, Post und eben auch Bahn. „...Bei der Bahn haben sogar 41 Prozent den Eindruck, die Leistungen seien nach der Teilprivatisierung [...] schlechter geworden“, so das Fazit der

Umfrage (Forsa1). Des Weiteren geht aus einer anderen Forsa Umfrage aus dem selben Jahr, bei der nicht nur Beamte befragt wurden, hervor, dass 74 Prozent der Befragten das Gefühl hätten, die Preise der Bahn seien nach der Privatisierung gestiegen (vgl. Forsa2). Durch den noch anhaltenden Privatisierungsprozess der Deutschen Bahn AG kann man letztlich noch keine abschließende Kritik üben. Nichts desto weniger sind doch schon einige Klagen zu verzeichnen, die die momentane, eher negative Einstellung gegenüber Privatisierungen der Bürger widerspiegeln.

6. Die Privatisierung kommunaler Krankenhäuser und Universitätsklinika

6.1 Die Ausgangssituation der Kommunen und Länder

Der Privatisierungstrend wurde nicht nur von der Deutschen Bahn bemerkt, auch die kommunalen Krankenhäuser und Universitätskliniken beschäftigten sich immer mehr mit einer möglichen Privatisierung. Grund hierfür ist die zunehmende Veränderung der Rahmenbedingungen im Krankenhaussektor, die gerade in den letzten zehn Jahren zugenommen hat. Es hat sich nicht nur ein ordnungspolitischer Wandel vollzogen, sondern auch die Investitionsförderung der Krankenhäuser durch die Länder ist seit 1990 immer weiter zurück gegangen. Dadurch entstanden enorme Investitionslücken, die durch die öffentlichen Krankenhäuser selbst nicht ohne weiteres gestopft werden konnten (vgl. Liedtke 2007: 80). Im Jahre 2006 beispielsweise verzeichneten die Krankenhäuser einen Investitionsrückgang von 44 Prozent und noch vor der deutschen Einheit erhielten die westlichen Krankenhäuser gemeinsam mehr Geld, als heute alle Krankenhäuser zusammen (vgl. Gröschel-Bahr/Stumpfögger 2008: 167). Zwar konnte 2006 trotzdem eine Investitionsquote von 4,7 Prozent erreicht werden, doch ist dies in Zeiten des medizinischen Fortschritts viel zu wenig. Das „schwarze Loch“ in den Krankenhauskassen wurde 2007 auf 30-50 Mrd. Euro geschätzt. Doch ist diese Zahl nicht unbedingt vertrauenswürdig, da in Deutschland bisher noch keine Studie zu dem Investitionsbedarf deutscher Krankenhäuser durchgeführt wurde (vgl. Gröschel-Bahr & Stumpfögger 2008: 167-168).

Das Beispiel des Universitätsklinika Gießen und Marburg, welches hier stellvertretend für den Krankenhaussektor stehen soll, macht da keine Ausnahme. Für das Jahr 2006 wurden Betriebsverluste von 22 Mio. Euro für Gießen und 11 Mio. Euro für Marburg geschätzt. Hinzu kamen natürlich noch die fehlenden Investitionsbeträge, die sich alleine im Fall Gießen auf über 200 Mio. Euro beliefen (vgl. Sandberger 2006: 4).

6.2 Die Privatisierungsumsetzung im Falle des Universitätsklinikums Gießen und Marburg

Am 14.12.2004 erklärte der Ministerpräsident des Bundeslandes Hessen, Roland Koch, in einer Regierungserklärung die Privatisierung der Universitätsklinikums Gießen und Marburg zum 01.01.2006. Dieses Privatisierungsvorhaben war bis dato einzigartig, da noch nie zuvor ein gesamtes Klinikum an einen Privaten übertragen werden sollte. Dabei wurde das Privatisierungsvorhaben ähnlich wie bei der Deutschen Bundesbahn in zwei Stufen gegliedert (vgl. Sandberger 2006: 1).

Die erste Stufe unterteilte sich noch mal in zwei Unterschritte. Der erste Unterschritt war der Zusammenschluss des Universitätsklinikums Gießen und des Universitätsklinikums Marburg. Beide waren vorher jeweils rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts und nach der Fusion gemeinsam eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit den Standorten Marburg und Gießen (vgl. Sandberger 2006: 1). Diese Fusion wurde dann in einem Gesetz von 10.06.2005 über den Zusammenschluss zum Universitätsklinikum Gießen und Marburg festgehalten. Jenes Gesetz beinhaltete auch gleichzeitig den zweiten Unterschritt. Nämlich durch §5 dieser Ordnung, welches das Bundesland Hessen bemächtigt, die Anstalt des öffentlichen Rechts, unter Berücksichtigung bestimmter Maßnahmen, in eine Kapitalgesellschaft, eine Aktiengesellschaft oder eine Kommanditgesellschaft umzuwandeln (vgl. Sandberger 2006: 1). Aller drei Varianten hätten letztendlich eine Änderung der Rechtsform von einer öffentlichen zu einer privaten zur Folge gehabt.

Kurze Zeit nach dem neuen Gesetz folgte dann auch tatsächlich die Änderung der Rechtsform des Universitätsklinikums Gießen und Marburg in eine privatrechtliche GmbH (vgl. Sandberger 2006: 2).

Somit wurde der Weg für die zweite Stufe der Privatisierung geebnet. Dem Bundesland Hessen war es nun möglich, Anteile an dem Universitätsklinikum Gießen und Marburg an private Unternehmen zu verkaufen. Hierfür wurde ein Bieterverfahren verwendet, bei dem in der Regel der Höchstbietende den Zuschlag erhält. Im Falle des Universitätsklinikums gingen 95 Prozent der Anteile zum 01.01.2006 an die Rhönklinikum AG. Rhön übernahm das Universitätsklinikum, mit einem Kapital von ungefähr 45 Mio. Euro und Rücklagen im Wert von 50 Mio. Euro, zum Preis von 112 Mio. Euro. Neben dem Erlös behielt das Bundesland Hessen weiterhin die letzten 5 Prozent und ließ vertraglich einen gewissen Entscheidungseinfluss sicherstellen. Des Weiteren war die Übernahme noch an einige Auflagen gebunden. Zum Beispiel hat sich die Rhönklinikum AG dazu verpflichtet, bis 2010 die Beschäftigung der Angestellten zu garantieren und Investitionen in Höhe von 100 Mio.

Euro vorzunehmen. Das Bundesland Hessen hingegen hat den größten Teil des eingenommenen Geldes, ziemlich genau 100 Mio. Euro, wiederum einer Stiftung für Hochschulmedizin zukommen lassen (vgl. Sandberger 2006: 2).

6.3 Die Kritik an der Privatisierung kommunaler Krankenhäuser und Universitätsklinika

Das Bundesland Hessen wurde zum Einen stark dafür kritisiert, dass sie die Vergabe der Klinikumsanteile nach dem Bieterverfahren durchgeführt wurde. Kleinere Unternehmen hätten hier kaum eine Chance gegen die riesigen Krankenhaus- Konzerne gehabt. Nachfolgende Tabelle zeigt einen Ausschnitt des enormen Zuwachses der größten Konzerne, die in diesem Feld in Deutschland tätig sind.

Tabelle 2:

	2003	2003	2006	2006
	Kliniken	Beschäftigte	Kliniken	Beschäftigte
Rhönklinikum AG	33	13.408	45	30.400
Fresenius Helios	23	12.077	56	26.800
Asklepios Kliniken GmbH	38	10.635	72	25.700
Sana Kliniken AG	21	6.400	33	12.400
MediClin AG	27	5.572	30	6.900
Damp Holding AG	8	2.500	11	5.600
Paracelsus Kliniken GmbH	28	4.807	30	5.000

(vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 168)

Wie man der Übersicht entnehmen kann, hat sich alleine die Beschäftigtenzahl der Rhönklinikum AG mehr als verdoppelt. Von 13.408 Beschäftigten im Jahre 2003 stieg die Zahl im Jahre 2006 auf mehr als 30.000. Aber auch die anderen großen sechs Konzerne sind weiter gewachsen. Keiner von ihnen musste einen Rückgang von 2003 auf 2006 verzeichnen (vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 168-169).

Doch gerade von den Beschäftigtenzahlen sollte man sich nicht in die Irre führen lassen. Die angeblich mit der Privatisierung einhergehenden Personalentlassungen sind gerade im Krankenhaussektor der stärkste Kritikpunkt. Speziell in der Anfangsphase wollen die Unternehmen schnell positive Zahlen schreiben und eine der beliebtesten Methoden hierfür ist die Kürzung von Arbeitsstellen. So auch bei der Rhönklinikum AG aus unserem Beispiel.

Rund 18 Monate nach der Übernahme des Universitätsklinikums Gießen und Marburg konnte bereits die angestrebte Gewinnzone erreicht werden. Allerdings entfallen wohl circa 10 Mio. Euro der 400 Mio. Euro Umsatz, laut ver.di, auf drastische Kürzungen im Bereich Personal (vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 169). Es durften zwar, wie in dem Abschnitt der Privatisierungsumsetzung schon erwähnt, keine Stellen direkt gekürzt werden, jedoch wurden befristete Verträge nicht verlängert oder Personalstellen zum Bundesland Hessen verlagert. Dies bestätigte auch der Betriebsrat des Klinikums in Jahre 2007. Seit der Privatisierung verringerte sich demnach die Beschäftigtenzahlen um 440 Mitarbeiter, und das alles trotz 400 bestehenden Überstunden (vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 170). Leider sind dies nicht die einzigen Beanstandungen. Die Liste ließe sich beliebig verlängern: Angefangen von der angeblichen Lohnspreizung zwischen Ärzte- und Pflegepersonalgehälter, über eine Konzentrierung auf besonders vermögende Kranke, bis hin zu einem verschlechterten Arbeitsklima ist alles dabei (vgl. Liedtke 2007: 81-83).

Eine detaillierte Auflistung aller Kritikpunkte würde jedoch den Rahmen dieser Hausarbeit sprengen.

7. Vergleich der Privatisierungsfälle Deutsche Bahn AG und Universitätsklinikum Gießen und Marburg nach den Kriterien Privatisierungsform und Privatisierungsmotiv

Die Ausgangssituation der Bundesbahn, aber auch die der Krankenhäuser waren generell eher schlecht. Bei der Bahn konnte man die fehlenden 75,8 Mrd. DM nicht mehr leugnen und musste dem finanziellen Bankrott ins Auge sehen (vgl. Albach 2002: 53). Die Geldlücke entstand aber nicht einfach so. Eine Prognose verriet, dass der damalige betriebliche Führungsstil die Bundesbahn noch weiter verschuldet hätte, anstatt sie in die grünen Zahlen zu wirtschaften (vgl. Albach 2002: 54). Die Motive für eine Reform und damit für eine Privatisierung liegen bei der Bahn also klar auf der Hand. Die Bundesbahn war nicht effizient und geriet immer tiefer in den Schuldensumpf. Diese Punkte kann man ganz klar dem betriebswirtschaftlichen Motiv zuordnen. Fakt ist auch, dass die Bundesbahn damals nicht sehr nach Gewinnmaximierung oder eher gesagt überhaupt nach Gewinnerzielung strebte, welches auch zu den betriebswirtschaftlichen Gründen gehört. Ein ordnungspolitisches Motiv kann man hingegen eher ausschließen. Es gab kaum Rufe aus der Öffentlichkeit speziell für eine Bahnprivatisierung. Ebenso ein haushaltsrechtlicher Hintergrund ist eher fraglich, da es bei der Regierungskommission Bundesbahn nicht primär darum ging, zu prüfen, ob Aufgabenteile durch Private kostengünstiger erfüllt werden könnten, sondern überhaupt die finanzielle Lage zu klären. Der finanzpolitische Grund hingegen ist schon eher denkbar.

Nachdem Bundesbahn und Reichsbahn den Staat so viel Geld gekostet haben, kann man nicht ausschließen, dass nun versucht wird, durch einen lukrativen Verkauf der Bahnanteile die Haushaltslöcher wieder teilweise zu schließen. Nichts desto weniger kann man den haushaltsrechtlichen, sowie den wirtschaftspolitischen und europarechtlichen Aspekt auch nicht vollkommen ausschließen. Immerhin würde eine Privatisierung der Bahn eher dem Bild eines von der Europäischen Union gewollten unverfälschten Wettbewerbs entsprechen und auch dem wirtschaftspolitischen Motiv könnte man das Vorhandensein einer Monopolstellung zuordnen. Letztendlich wird man wohl nie genau einen Privatisierungsgrund herausfiltern können, da eine Privatisierungsentscheidung sich meistens aus mehreren Argumenten zusammensetzt. Trotzdem stechen hier gerade das betriebswirtschaftliche und das finanzpolitische Motiv sehr heraus.

Im Krankensektor allgemein und in dem angeführten Beispiel des Universitätsklinikums ganz speziell, sieht die Ausgangssituation hingegen etwas anders aus. In diesem Bereich kann lediglich das wirtschaftspolitische Motiv vollständig ausgeschlossen werden, da es sich bei den Krankenhäusern nicht um Monopolstellungen handelt. Ein ordnungspolitisches Motiv ist hingegen wahrscheinlicher. Der generelle Meinungswandel der deutschen Bevölkerung hin zu mehr Privatisierungen könnte schon mit ein Grund für die damalige Privatisierung gewesen sein (vgl. Gröschl-Bahr & Stumpfögger 2008: 166). Immerhin wurde in den vorigen Jahren sehr viel Staatseigentum und Staatsaufgaben veräußert und das mit einer eher geringen Kritik des Volkes. Das finanzpolitische Motiv greift in diesem Fall sogar zweimal. Zum einen wurden neue Investitionen für Krankenhäuser und Kliniken nicht getätigt, um den Haushalt zu schonen. Allein dieser Punkt würde schon einen finanzpolitischen Aspekt darstellen. Zum anderen deuten die immer mehr ansteigenden Zahlen an privatisierten Krankenhäusern auch darauf hin, dass Kommunen und Länder der einmaligen finanziellen Hilfe in Form des Verkaufserlöses nicht abgeneigt sind. Schließlich konnte schon nicht investiert werden und da kommt zusätzliches Geld natürlich gerade recht. Der Verkaufserlös könnte allerdings auch auf einen europarechtlichen Grund schließen lassen, da die Maastricht - Kriterien Länder dazu zwingen, kaum Neuverschuldungen oder übermäßige Gesamtverschuldungen anzuhäufen. Um diese Richtlinien einzuhalten, können größere Finanzbeträge dem jeweiligen Haushalt unter Umständen sehr hilfreich sein. Beim haushaltsrechtlichen Motiv könnte man hingegen sagen, dass die öffentlichen Tätigkeiten im Krankenhausbereich genau so gut von Privaten übernommen werden können und man dadurch auch noch Geld einsparen würde; aus der betriebswirtschaftlichen Sicht könnte ein Privatisierungsgrund auch die erneut fehlende Effizienz und der ungenügende Blick auf Gewinnsteigerung angebracht werden.

Abschließend kann auch hier kein eindeutiges Privatisierungsmotiv genannt werden, sondern nur ein Bündel an möglichen Argumenten. Wobei der finanzpolitische Aspekt bei den Krankenhäusern und Klinika gerade durch die überall fehlenden Staatszuschüsse besonders hervortritt.

Vergleicht man nun die Privatisierungsmotive der Deutschen Bahn AG und die des Universitätsklinikums Gießen und Marburg, so fällt vor allem die Wichtigkeit des finanzpolitischen Aspektes beider Beispiele auf. Außerdem lässt sich bei beiden kein einzelner Grund finden, sondern ein Bündel von möglichen Privatisierungsgründen.

Schaut man sich nun die Privatisierungsform beider Fälle an, so wird eine Gemeinsamkeit schon deutlicher. Sowohl bei dem Universitätsklinikum Gießen und Marburg als auch bei der Deutschen Bahn AG gab es eine zweistufige Privatisierung, oder zumindest wurde sie so angestrebt. Für Gießen und Marburg bedeutete dies in der ersten Stufe den Zusammenschluss der einst getrennten Universitätsklinika zu einem Universitätsklinikum, sowie die Umwandlung in eine privatrechtliche Rechtsform (vgl. Sandberger 2006: 1). Dieses Vorgehen kann man ganz klar der formellen Privatisierung zuordnen, da man sich hier noch keinerlei Aufgaben oder Eigentum entledigt hat, sondern nur die Rechtsform veränderte. Die zweite Stufe bestand dann in dem Verkauf der Anteile an dem Klinikum (vgl. Sandberger 2006: 2). Hierbei wird nicht nur Eigentum veräußert, sondern auch Aufgaben verlagert. Der neue Besitzer des Klinikums, hier die Rhönklinikum AG, darf nun die vorher vom Staat angebotenen Leistungen übernehmen. Daher fällt diese nachfolgende Stufe genau in den Bereich der materiellen Privatisierung.

Auch bei der Bahn gab es in der ersten Stufe eine Fusion. Nämlich die der Reichs- und Bundesbahn und danach folgte auch die Umwandlung in eine privatrechtlich organisierte Deutsche Bahn AG (vgl. Basedow 2006: 11). Hier kann ebenfalls der erste Vorgang, auf Grund der geänderten Rechtsform, vollständig der formellen Privatisierung zugeordnet werden. Die zweite Stufe soll dann auch daraus bestehen, Anteile an Private zu verkaufen. Das heißt auch hier ist eine materielle Privatisierung geplant. Obwohl der Bundestag der abschließenden Privatisierung der Bahn im Mai 2008 zugestimmt hat, wurde der Börsengang auf Anfang 2009 verschoben. Als Grund hierfür wurde das schlechte Börsenumfeld angebracht (vgl. Bahn- für- alle).

Auch wenn die Bahnprivatisierung noch nicht vollständig abgeschlossen ist, kann man die Ähnlichkeit beider Privatisierungsvorgänge nicht übersehen. Beim Klinikum und bei der Bahn wurde zuerst fusioniert, dann in einer privatrechtliche Rechtsform umgewandelt, also

eine formelle Privatisierung vollzogen, und später folgte dann die materielle Privatisierung in Form des Anteilverkaufes, welches bei der Bahn nächstes Jahr stattfinden soll.

Der Reiz des Vergleiches lag darin, herauszufinden, ob zwei auf den ersten Blick so unterschiedliche Privatisierungsfälle nicht doch Gemeinsamkeiten haben können, die nicht lediglich eine allgemeine Privatisierungskritik widerspiegeln. Im Bereich der Privatisierungsform kann man die Frage nach Unterschieden also ganz klar mit Nein beantworten. Bei den Privatisierungsmotiven sehen die Fakten hingegen etwas anders aus. Insgesamt gab es immer ein Bündel von Argumenten, welches zu einer Privatisierungsentscheidung führte.

Es tauchten aber auch Aspekte auf, wie zum Beispiel der finanzpolitische, der bei beiden eine stärkere Rolle einnahm. Das Warum kann hier also für die Deutsche Bahn und für das Universitätsklinikum Gießen und Marburg nicht genau gleich beantwortet werden. Während es bei der Bahn am stärksten betriebswirtschaftliche Gründe sind, steht bei dem Klinikum mehr die finanzpolitische Seite im Vordergrund.

Abschließend lässt sich sagen, dass sich ein Vergleich der Deutschen Bahn AG und des Universitätsklinikums Gießen und Marburg gelohnt hat. Ich konnte zeigen, dass sich hinsichtlich des Themas „Privatisierung“ der Riese Bahn nicht so stark von dem eher kleinen Universitätsklinikum unterscheidet, auch wenn man dies anfangs nicht unbedingt gedacht hätte.

Literaturverzeichnis

Albach, Horst, 2002. Die Bahnreform in Deutschland. In: Albach, Horst und Eberhard Witte. *Privatisierung von öffentlichen Unternehmen*. Ergänzungsheft 3/2002. Wiesbaden: Gabler, 51-97.

Ambrosius, Gerold, 1995. Privatisierungen in historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion. In: Ellwein, Thomas (Hg.). *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 8*. Baden-Baden: Nomos, 265-288.

Basedow, Jürgen, 2006. Die Privatisierung der deutschen Bahn AG. In: Monopolkommission. *Die Privatisierung der deutschen Bahn AG. Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. 1. Auflage*. Baden-Baden: Nomos, 11-40.

Brede, Helmut, 2001. *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*. München: Oldenbourg.

Forsal, 2007. Staat und Privatisierung. In: Güllner, Manfred. *Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen*. Düsseldorf: Vereinigte Verlagsanstalten, 38.

Gröschl-Bahr, Gabriele und Niko Stumpfögger, 2008. Krankenhäuser. In: Brandt, Thorsten (Hg.). *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verl., 165-179.

Kirchner, Alexander, 2008. Die Bahn. In: Brandt, Thorsten (Hg.). *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*. Hamburg: VSA-Verl., 153-163

Liedtke, Rüdiger, 2007. *Wir privatisieren uns zu Tode. Wie uns der Staat an die Wirtschaft verkauft*. Frankfurt am Main: Eichborn.

Sandberger, Georg, 2006. Rechtsfragen der Privatisierung von Universitätsklinika am Beispiel der Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg. In: Löwer, Wolfgang. *Wissenschaftsrecht. Universitätsklinika in öffentlich – rechtlicher oder privatrechtlicher Organisationsform. Beiheft 17*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1-62.

Schuppert, Gunnar Folke, 1998. *Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: zum Denken in Verantwortungsstufen*. In: Die Verwaltung, Jg.- Nr. 31. Berlin, 415-447.

Internetquellen

Bahn-für-Alle. *Politische Entwicklung*. Erhältlich bei: <http://www.bahn-fuer-alle.de/pages/hintergrund/politische-entwicklung.php#2008-05-30> (12.12.2008).

Celex-Test. *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Erhältlich bei: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html (22.11.2008).

Forsa 2, 2007. *Privatisierung staatlicher Leistungen – Was wollen die Bürger?*. Erhältlich bei: <http://www.unverkaeuflich.org/fileadmin/dokumente/Aktuell/forsa.pdf> (11.12.2008).

Leidinger, Jürgen und Marc Steinhäuser, 11.09.2008. Lieber Staat als Privat.

Die Süddeutsche Zeitung. Erhältlich bei :

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/914/309849/text/> (11.12.2008).

Sebastian Pohl

Traditionelle Wege privatrechtlicher Verwaltung: Die Beleihung

Gliederung

1. Einleitung

2. Der Begriff des Beliehenen

3. Der Beliehene

3.1 Die Geschichte des Beliehenen

3.2 Die Beleihung

3.2.1 Gegenstand der Beleihung

3.2.2 Wer kann beliehen werden?

3.2.3 Die rechtliche Situation des Beliehenen

4. Klassische Beliehene

4.1 Der TÜV

4.2 Privatschulen

4.3 Bezirksschornsteinfeger

5. Schlussfolgerung

Quellenangaben

1. Einleitung

In dieser Hausarbeit beschäftige ich mich mit einer besonderen Form der Privatisierung, der „Beleihung“. Ich versuche durch drei Beispiele zu zeigen, dass der Akt der Beleihung noch nicht vollständig definiert wurde und sich immer noch in seiner Entwicklung befindet. Anhand der Beispiele möchte ich ebenfalls verdeutlichen, warum die Beleihung gegenüber einer Privatisierung von Vorteil sein kann und die Frage nach der Bedeutung des Beliehenen in der heutigen Zeit darstellen und beantworten.

Zuerst werde ich einen Überblick über die Entwicklung des Begriffes des Beliehenen geben. Anschließend gebe ich kurz die Geschichte des Beliehenen wieder um dann zu erklären wer heute beliehen werden kann und womit. Als Letztes werde ich auf die rechtliche Stellung des Beliehenen eingehen.

Erst nach der Klärung des Begriffes werde ich die drei aktuellen Beispiele der Beleihung vorstellen und kurz ihre Entwicklung und die Vorteile einer Beleihung darstellen, woraufhin ich eine Schlussfolgerung über die Situation des Beliehenen abgeben werde.

2. Der Begriff des Beliehenen

Heutzutage nutzt der Staat viele Privatpersonen bei der Erfüllung seiner staatlichen Aufgaben (vgl. Stuible-Treder 1986 S.3). Doch es sind nicht immer Beliehene, ebenso können im Rahmen des Verwaltungsprivatrechts staatliche Aufgaben in Form einer AG, GmbH, Verein oder Genossenschaft erfüllt werden. Der Staat kann auch Aufgaben erst gar nicht an sich ziehen und sie viel mehr als öffentlich-rechtliche Bürgerpflichten Privatpersonen überlassen oder sich auf eine Beobachterrolle mit Korrekturfunktion zurückziehen, wo die ordnungsgemäße Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Privatinitiative gewährleistet ist. Ebenso ist es möglich, dass er mit Privatleuten Joint Ventures eingeht um seine Pflichten zu erfüllen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.3).

Der Begriff des „Beliehenen“ ist ein künstliches juristisches Gebilde, das am Anfang des letzten Jahrhunderts zum allerersten Mal erwähnt wurde (vgl. Vogel 1959 S. 22). Wichtig ist dies, damit man versteht, dass sich der Begriff des Beliehenen über die Jahrzehnte hinweg langsam entwickelt hat und bis heute keine eindeutige Form besitzt.

Laut Stuible-Treder wurde der Begriff als erstes von Otto Mayer definiert (vgl. Stuible-Treder 1986 S.4). Er erklärte den Begriff des Beliehenen noch wie folgt:

„Die Verleihung, Konzession, bedeutet einen Verwaltungsakt, durch welchen dem, über welchen er ergeht, dem Beliehenen, rechtliche Macht gegeben wird über ein Stück öffentlicher Verwaltung zur Ausübung eigenen Namens“ (Mayer 1969 S.243).

Auch wenn nach Stuibler-Treder Beleihung und Konzession nicht mehr identisch sind, ist doch die Definition ohne Konzession immer noch für den Beliehenen zutreffend (vgl. Stuibler-Treder 1986 S.4). Mayer geht aber nicht weiter auf die Person des Beliehenen ein, er nennt nur Beispiele wer beliehen werden könnte, spricht hierbei aber nur von Unternehmen.

Mayer unterteilt die Beleihung weiter „als Verleihung eines öffentlichen Unternehmens und als Verleihung eines besonderen Gebrauchsrechts an einer öffentlichen Sache“ (Mayer 1969 S.96). Bei seiner Definition benennt Mayer aber die Beleihung als eine Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Da öffentliche Aufgaben, oder wie er es nennt „öffentliche Sachen“, „selbst eine Erscheinung öffentlicher Verwaltung“ sind, liegt nach ihm kein Widerspruch zum Begriff der Beleihung von öffentlicher Verwaltung vor (vgl. Mayer 1969 S.96). Ebenso zählt Mayer bei seiner Definition neben Konzessionen auch Verwaltungshelfer zu den Beliehenen (vgl. Mayer 1969 S.243ff).

Im Laufe der darauf folgenden Jahre wurde der Begriff immer wieder neu definiert; so erklärte Vogel, dass ein „Beliehener ein Unternehmer ist, dem vom Staat echte Hoheitsbefugnisse verliehen worden sind, also die Möglichkeit in einem begrenzten Bereich, der ansonsten dem Staat obliegt, Macht auszuüben und Rechtsverhältnisse des öffentlichen und privaten Rechts über die im allgemeinen Recht vorgesehenen Möglichkeiten hinaus zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben“ (Vogel 1959 S. 81). Ipsen wiederum bezeichnet die Beleihung nur als „einen Vorgang, in dem der Staat in Ermangelung oder zur Schonung verwaltungseigener Mittel die persönlichen oder sachlichen Kräfte Privater kraft Gesetzes in Anspruch nimmt, um durch sie öffentliche Aufgaben erledigen zu lassen“ (Heimburg 1982 S.38). Ebenfalls gibt es in der Literatur den Versuch, den Beliehenen auf Grund seiner demokratischen Legitimation, also als jemanden der persönlich durch das Volk oder durch einen demokratisch in sein Amt berufenen Amtsträger in seine Funktion gelangt ist, zu bestimmen (vgl. Stuibler-Treder 1986 S.12). Doch würde diese Definition den Begriff der Beleihung unangemessen weit ausdehnen, da es ansonsten eine Vielzahl von neuen natürlichen und juristischen Personen geben würde die dann als Beliehene zu definieren wären, wohingegen andere wie z.B. Schifffahrtskapitäne aus der Betrachtung herausfallen würden (vgl. Stuibler-Treder 1986 S.8).

Die heutige Definition, die von der Mehrheit der Autoren verwendet wird, besagt:

„Beliehene sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, denen die Zuständigkeit eingeräumt ist, bestimmte einzelne hoheitliche Kompetenzen in eigenem Namen wahrzunehmen“ (Bachof, Wolff 1987 S.452).

Die Beleihung muss also durch einen staatlichen Hoheitsakt erfolgen und kann nicht wie bei Mayer, lediglich durch Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zustande kommen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.28). Da es sich bei öffentlichen Aufgaben um Aufgaben handelt, die zwar dem Allgemeinwohl dienen, aber nicht automatisch vom Staat ausgehen müssen (vgl. Peters 1965 S.879). Staatsaufgaben hingegen sind zwar auch von öffentlichem Interesse, doch es besteht die Gefahr, dass sie nicht von allen eingehalten werden. Um dies zu verhindern hat der Staat die Umsetzung und die damit verbundene Kontrolle übernommen (vgl. Peters 1965 S.879). Man kann somit sagen, dass staatliche Aufgaben eine Unterart von öffentlichen Aufgaben sind. So kann man Forschung und Lehre als öffentliche Aufgaben verstehen und nur die Sorge für ihre Erledigung als staatliche Aufgabe (Bachof, Wolff 1987 S.12). Es ist aber wichtig zu verstehen, dass es keine konkrete Abgrenzung zum Begriff Staatsaufgaben gibt. Der Staat kann sich immer neue Aufgaben aneignen oder abstoßen. Es ist also nur möglich eine Momentaufnahme eines solchen Begriffes zu liefern (vgl. Stuible-Treder 1986 S.28).

Mit der Abgrenzung des Beliehenen durch die Wahrnehmung von Staatsaufgaben und als Privatsubjekt ist es möglich, auch Organisationen der öffentlichen Verwaltung die „im Gewand des Privatrechts“ in Form von AGs, GmbHs, Vereinen oder Genossenschaften öffentliche Aufgaben wahrnehmen, von dem Begriff des Beliehenen zu trennen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.12). Ansonsten wäre der Staat in der Lage beliebig viele „eigene“ Beliehene zu erschaffen und die Definition des Beliehenen wäre hinfällig (vgl. Stuible-Treder 1986 S.12). Außerdem würde dies dem ursprünglichen Grund für die Erschaffung des Begriffes des Beliehenen zuwider handeln, da dieser dazu gedacht ist, jene Personen zu bestimmen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, die dem Staat nicht eingegliedert sind (vgl. Vogel 1959 S.22). Mit dieser Ansicht kann man auch feststellen, ob wirklich öffentliche Gewalt ausgeübt wird oder ob es sich „nur“ um die Ausübung von privater Zwangsbefugnis handelt, wie es z.B. bei der Notwehr nach § 32 StGB der Fall ist.

Durch die Erklärung, dass ein Beliehener hoheitliche Rechte übertragen bekommt, macht man in der heutigen Auffassung des Beliehenen einen deutlichen Unterschied zwischen Beliehenen und Verwaltungshelfer, wie z.B. Schülerlotsen, Abschleppunternehmen oder Seelotsen. „Denn Verwaltungshelfer dienen lediglich als Werkzeuge zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben“ (Bachof, Wolff 1987 S.414). Das bedeutet, dass sie nicht in einer unmittelbaren Rechtsbeziehung zu Dritten stehen, wie es für den Beliehenen typisch ist, sondern dass sie im Auftrag und nach Weisung der Behörde handeln, so z.B. bei Schülerlotsen durch welche die Schule ihrer Fürsorgepflicht nachkommt. Sie bekleiden zwar ein öffentliches Amt und die Schule muss für möglichen Schaden oder Fehlverhalten

aufkommen, sie können aber keine anstands- oder verkehrsrechtlichen Verwaltungsakte erlassen, sie geben nur Hinweise auf die Anstaltsordnung bzw. die Verkehrslage; ebenso wie Seelotsen, die die Lotsung freiberuflich in eigener Verantwortung durchführen und dafür Lotsabgaben erhalten. Der Kapitän ist aber nicht an ihren Rat gebunden und entscheidet selbst ob, er so fährt wie der Lotse es sagt oder nicht.

Es gibt aber auch andere Formen, wo Private Staatsaufgaben übernehmen. Aus diesem Grund möchte ich kurz den Unterschied zwischen einer Beleihung und der klassischen Privatisierung nennen.

Bei der Privatisierung muss man zwischen der rein formellen Privatisierung und der vollständigen Privatisierung unterscheiden (vgl. Heimburg 1982 S.19). Die formelle Privatisierung ist lediglich eine Veränderung des Rechtsstatus eines staatlichen Unternehmens. Es bleibt aber weiter in staatlichem Besitz und ist nicht den Gesetzen des freien Marktes ausgesetzt (vgl. Heimburg 1982 S.19). Von einer vollständigen Privatisierung spricht man, wenn das Unternehmen dem Staat mit materiellem Grundrechtsstatus, insbesondere aus Art. 12 und 14 GG, aber auch Art. 2 Abs.1 GG, gegenüberstehen (vgl. Heimburg 1982 S.20).

Im Unterschied zum Beliehenen spricht man von einer Privatisierung, wenn der Staat eine bisher von ihm alleine wahrgenommene Aufgabe in den privatrechtlichen Bereich entlässt, indem er sie einem privaten Träger überträgt und jede weitere eigene Beteiligung aufgibt, also unter Verzicht auf die Wahrnehmung eigener Kompetenzen an der Aufgabe (vgl. Heimburg 1982 S.26). Die gesamte Aufgabe der eigenen Kompetenz bei der Privatisierung macht auch den entscheidenden Unterschied zwischen Beleihung und Privatisierung aus.

Zwar sind bei der Beleihung ebenso wie bei der Privatisierung nur bestimmte Teile der Exekutive betroffen, aber der Vorteil der Beleihung gegenüber der Privatisierung ist, dass der Staat ein viel größeres Spektrum an Aufgaben abgeben kann, da er bei der Beleihung nicht auf hoheitliche Rechte verzichten muss. Ebenso steht bei der Privatisierung viel mehr die Liberalisierung des Marktes und die Entlastung der Staatskasse im Vordergrund als bei der Beleihung (Heimburg 1982 S.28ff). Hier steht vielmehr das Nutzen privaten Knowhows und die Entlastung des Staatsapparates im Vordergrund (Heimburg 1982 S.58).

Eine weitere Form der Privatisierung ist das Public Privat Partnership.

Dies ist die Kooperation zwischen Privaten und dem Staat bei einem gemeinsamen „Jointventure“. Im Unterscheidet zu einer Beleihung, sind hier beide Akteure gleichberechtigt zueinander. Desweiteren betrifft eine solche Kooperation besonders große Wirtschaftsunternehmen, die auf Grund ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit hinsichtlich

Arbeitsplätzen, Sicherstellung der Versorgung und Konjunkturbeeinflussung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen, wie z.B. die Deutsche Universität für Weiterbildung in Berlin oder das Joint-Venture zwischen der Stadt Wiesbaden mit dem Unternehmen Siemens Business Services, die ein gemeinsames IT-Unternehmen gründeten, das die gesamte Informations- und Kommunikationsinfrastruktur der hessischen Landeshauptstadt betreibt (vgl. Stuible-Treder 1986 S.68). Bei einer solchen Kooperation werden Lenkungs- und Steuermaßnahmen meist in Form eines Vertrages ausgehandelt und vereinbart. Der Staat verzichtet zwar in diesen Fällen auf den Einsatz hoheitlicher Mittel, wobei nicht unumstritten ist, ob ihr Einsatz möglich wäre, und setzt sich statt dessen mit den Vertretern der Unternehmen oder Interessenverbänden sozusagen an den Verhandlungstisch, um die gemeinsamen Interessen und Ziele zu koordinieren (vgl. Stuible-Treder 1986 S.68).

Diese Form der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private hat demnach nichts mit der Beleihung gemein.

3. Der Beliehene

Die Beleihung ist ein in der Öffentlichkeit eher unbekannter Akt der Beteiligung Privater an staatlichen Aufgaben. Dies ist verwunderlich, wenn man bedenkt wie alt der Akt der Beleihung eigentlich schon ist.

3.1 Die Geschichte des Beliehenen

Nach Vogel ist das Eisenbahnrecht das älteste und folgerichtigste Beispiel für die Beleihung (vgl. Vogel 1959 S.46). Vogel gibt an, dass die Beleihung ein Ergebnis der Industrialisierung und den daraus resultierenden völlig neuen Aufgabenfelder für den Staat war. Da der Staat oft nicht das nötige Knowhow, Technik und Geld hatte, um diese neuen Aufgaben zu erfüllen, sah er sich genötigt, Private zur Ausübung von Hoheitsbefugnissen zu ermächtigen (vgl. Schmidt am Busch 2007 S. 533). Daher ist es nicht verwunderlich, dass schon vor der Entstehung des modernen Staates, also eines auf Kooperation, Verantwortungs- und Arbeitsteilung angelegten Verwaltungsapparates, es ganz normal war, dass öffentliche Verwaltung auch von Privatpersonen ausgeübt werden konnte. Gegenstand dieser Verleihung öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen waren insbesondere Verkehrswege, Brücken, Fähranstalten und, wie schon zuvor genannt, Eisenbahnen, die als öffentliche Verkehrswege von Privaten betrieben wurden. Heute versteht man diese Akte als Konzessionen und daher nicht mehr als Ausübung öffentlicher Verwaltung durch Private (vgl. Heimburg 1982 S.30).

Erst nach dem 2. Weltkrieg begann der Staat gezielt viele seiner übertragenen Aufgaben selbst auszuüben, indem er anfang seine Behörden auszubauen bzw. juristische Person des öffentlichen Rechts zu ernennen. Die Form der Beleihung war aber nie vollständig ausgestorben (vgl. Schmidt am Busch 2007 S. 533)!

Daher muss man die Frage klären, was Beleihung überhaupt bedeutet!

3.2 Die Beleihung

Nach Wolff und Bachof hat die Beleihung den Zweck öffentliche Verwaltung zu dezentralisieren, die Personen des öffentlichen Rechts zu entlasten, sowie private Initiative, Finanzmittel, technische und andere Sachkenntnisse nutzbar zu machen, da die öffentlichen Einrichtungen oft die erforderlichen Mittel nicht vorhalten können (vgl. Bachof, Wolff 1987 S. 104).

3.2.1 Gegenstände der Beleihung

Zur Beantwortung der Frage, was Beleihungsgegenstand sein kann, muss man verstehen, dass der Staat durch die Verfassung, also durch den Gemeinwillen des Volkes, drei Hauptfunktionen übertragen bekam: Die Legislative, die Judikative und die Exekutive (vgl. Stuible-Treder 1986 S.28). Da nach Stuible-Treder eine Beleihung von Staatsaufgaben aus der Judikative und Legislative nicht möglich sei, kann man sagen, dass alle Beleihungen aus dem Bereich der Exekutive stammen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.28). Auch wenn Schiedsgerichte, gemäß §1040 ZPO, rechtskräftige Urteile erlassen können, gemäß § 1040 ZPO. Der entscheidende Unterschied zu einem Beliehenen ist aber, dass die beiden Parteien selber diese Instanz schaffen, also nicht an die zivilprozessualen Normen gebunden sind, und sich ihr unterwerfen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.29). Es ist viel mehr eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen zwei Parteien, d.h. er ist rechtlich einem individuellen Vertrag gleichzusetzen, dessen Einhaltung lediglich vom Staat gesichert wird (vgl. Stuible-Treder 1986 S.29). Dies bedeutet auch, dass, da er kein hoheitlicher Akt ist, der Schiedsspruch durch Vereinbarung der Parteien aufgehoben werden kann. Aus diesem Grund sind alle bekannten Formen von Beleihung schlicht-hoheitlicher und obrigkeitlicher Natur (vgl. Stuible-Treder 1986 S.29).

Zu den schlicht-hoheitlichen Kompetenzen gehören unter anderem die Tätigkeiten von Notaren, soweit sie nicht verbeamtet sind, Prüfungsingenieure für die Prüfung von überwachungsbedürftigen Anlagen wie Atomkraftwerken, Brücken, Deponien usw. und zur Prüfung von Kraftfahrzeugen sowie für die Abnahme von Fahrprüfungen,

Bezirksschornsteinfeger, aber auch anerkannte Privatschulen bezüglich ihrer Versetzungs-, Prüfungs- und Abschlusszeugnisse (vgl. Bachof, Wolff 1987 S. 412).

Zu den obrigkeitlichen Kompetenzträgern gehören hingegen Personen wie Seeschiffskapitäne, Piloten von Passagiermaschinen, Lebensmittelsachverständige oder Versammlungsleiter (also jede Person die eine Versammlung beantragt, wird vom Staat mit der Verantwortung bedacht, dort für Ruhe und Frieden zu sorgen).

Es dürfen jedoch jeweils nur einzeln genannte, allenfalls spezielle, nicht aber Regel-Zuständigkeiten eingeräumt werden, da sonst gegen Art. 33 IV GG verstoßen werden würde (vgl. Heimburg 1982 S.184). Wichtig ist dabei aber, dass der Staat einem Privaten nur mit etwas beleihen kann, was dem Privaten nicht schon kraft Gesetzes zusteht (vgl. Heimburg 1982 S.185). Der Beleihungsgegenstand muss damit eine Staatsaufgabe sein, die nur vom Staat zu erledigen ist, also von Zwangsbefugnis bis zu rein-hoheitlicher Verwaltung.

3.2.2 Wer kann beleihen werden?

Ausgehend von dem Begriff des Privaten, kann jede natürliche und juristische Person des Privatrechts ein Beliehener sein. Denn eine Beleihung kann nur dann stattfinden, wenn der Privatstatus der Person beibehalten wird, ansonsten wäre es ein Dienstverhältnis mit einem Hoheitsträger (vgl. Stuible-Treder 1986 S.34). Ebenso ist zu beachten, dass der Beliehene auch ohne Erlaubnis seiner für ihn verantwortlichen Behörde, weiter staatliche als auch private Aufgaben wahrnehmen darf (vgl. Stuible-Treder 1986 S.35). In der Regel übt der zu Beleihende schon eine bestimmte Eigentätigkeit aus, wie z.B. der Kapitän, oder er verfügt über eine bestimmte Fähigkeit, wie z.B. ein Weinkontrolleur, was dann jeweils zum Anlass für die Beleihung ist.

Man kann also sagen, dass „eine natürliche Person, eine Person ist, die weder Beamter noch sonstiger professioneller Funktionär des Staates ist“, also Personen die dem Staat mit materiellem Grundrechtstatus gegenüberstehen einschließlich derer, die in einem staatlichen Dienstverhältnis stehen, sofern die Aufgabe, um die es geht, nicht daraus resultiert (Stuible-Treder 1986 S.35f).

3.2.3 Die rechtliche Situation des Beliehenen

Rechtlich ist der Beliehene dem Staat angegliedert (vgl. Borchert 2005 S. 73). Er ist damit also ein selbstständiges Glied der staatlichen Organisation und gehört somit funktionell zum Staatsbereich, er bleibt aber trotzdem ein Privater mit privatrechtlichem Status.

Die ihm übertragene Aufgabe bleibt hingegen eine Staatsaufgabe, sie wechselt durch die Übertragung auf den Beliehenen nicht ihre Qualität (vgl. Stuible-Treder 1986 S.73). Zwischen dem Staat und dem Beliehenen entsteht so ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis eigener Art, das von seiner Konzeption her, dem des öffentlichen-rechtlichen Auftragsverhältnisses entspricht (vgl. Stuible-Treder 1986 S.74). Mit der Beleihung verpflichtet sich der Beliehene, für den Staat eine seiner Pflichten zu erfüllen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.74). Dies bedeutet aber auch, dass, soweit der Beliehene oder einer seiner Angestellten Gewalt ausübt, er rechtlich ein Beamter ist. Dadurch haftet bei Schaden, gemäß §839 BGB Art.34 GG, die Person des öffentlichen Rechts die ihn beliehen hat, soweit die Haftung nicht explizit per Gesetz ausgeschlossen wurde, und nicht der Beliehene.

Da der Beliehene dem Staat „nur“ angegliedert wurde, untersteht er rechtlich der Abteilung, die ihm die Rechte übertragen hat (vgl. Schmidt am Busch 2007 S. 540). Doch auch wenn er damit einer staatlichen Abteilung untersteht, ändert sich für den Beliehenen nichts an der Grundrechtsbindung der „vollziehenden Gewalt“ gem. Art. 1 Abs. 3 GG (vgl. Burgi 2001 S.592). Dies bedeutet konkret, dass der Beliehene sich gegenüber staatlichen Weisungen ebenso auf die Grundrechte berufen kann wie gegen Veränderungen in dem für ihn maßgeblichen Gebühren und Zuständigkeitsumfeld (vgl. Burgi 2001 S.593). Andererseits besteht für ihn kein Grundrechtsschutz bei der Beendigung des Beleihungsverhältnisses als solches, wenn der Staat also wieder beschließt, die Aufgabe selbst zu erfüllen, da es sich hier nicht um Freiheitsausübung handelt, sondern um die Teilnahme an der Erfüllung einer Staatsaufgabe (vgl. Stuible-Treder 1986 S.100). Sein Status als Beliehener kann dafür andererseits nur beim Auslaufen seines Vertrages oder wenn er die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt, aberkannt werden und nicht durch einen einfachen Verwaltungsakt.

Weil der Beliehene einer Abteilung unterstellt wurde, unterliegt er rechtlich der Aufsichtspflicht durch die ihn beleihende Behörde, da sie auch für Fehler von ihm zur Rechenschaft gezogen wird (vgl. Burgi 2001 S.593). Der Umfang der Aufsichtsmaßnahmen hängt aber entscheidend von der Reichweite der übertragenen Befugnisse, insbesondere mit der Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung und den berührenden Dritt- und Gemeinwohlbelangen ab. In der Regel sollte dies eine Fachaufsicht sein, doch in der Realität ist es meist auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt. Dies entspricht auch viel mehr dem Sinn einer Beleihung, da der Beliehene oftmals wegen seiner größeren Fachkompetenz und Situationsnähe im Einzelfall besser als der beleihende Verwaltungsträger in der Lage ist, eine qualifizierte Entscheidung zu treffen (vgl. Schmidt am Busch 2007

S.540). Außerdem besitzt der Beleihende oft nicht das nötige Fachpersonal und die technischen Mittel um die Handlung des Beliehenen nachzuvollziehen. Dieser Mangel an Kompetenz sollte ja oftmals durch die Beleihung von Privatpersonen kompensiert werden.

Aus diesem Grund haben sich in den 1990er Jahren besonders im Innenverhältnis, also dem Verhältnis zwischen der beleihenden Behörde und dem Beliehenen, wesentliche Punkte verändert.

Zum einen wird heutzutage die Beleihung immer mehr auf konkret-individuellen Formen wie Verwaltungsakt und öffentlich rechtlichen Verträge vollzogen (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.539). Dies gilt vor allem bei der infrastrukturellen Beleihung. Da in den Gesetzen, also der klassischen Formen der Beleihung, oft zu ungenau beschrieben wird, wie die Bedingungen der Beleihung sind, besonders im Hinblick auf den finanziellen Ausgleich oder aber auch bei der Aufsichtsform. Das Abkommen von der Beleihung durch Gesetze ermöglicht es dem beleihenden Verwaltungsträger Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung zu nehmen und bestimmte Bedingungen an das Verhältnis zu knüpfen um dem Beliehenen notfalls die Aufgabe wieder entziehen zu können, ohne die gesamte Beleihung aufzuheben, was oft als Argument für weniger Fachaufsicht angeführt wird (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.539ff).

Aus diesem Grund hat sich die Staatsaufsicht ebenfalls stark verändert. Es besteht zwar immer noch die Überzeugung, dass der Staat die Tätigkeit des Beliehenen überwachen muss, da er hoheitliche Pflichten erfüllt (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.540). Denn der Staat ist sowohl demokratisch, im Sinne der Pflicht zur Erfüllung von Aufgaben des öffentlichen Interesses, als auch rechtsstaatlich, also nach dem Sinn dass nicht gegen geltendes Recht verstoßen werden darf, verpflichtet den Beliehenen kontinuierlich zu überprüfen und die Erfüllung der Pflicht sicherzustellen. Aber man ist von der Ansicht abgekommen, dass dies nur durch Rechtsaufsicht und staatlicher Fachaufsicht erfüllt werden kann (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.541).

Begründet wird dies mit der Forderung für mehr Eigenständigkeit des Beliehenen im Verhältnis zu dem ihn beleihenden Verwaltungsträger (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.541). Durch diese größere Selbstständigkeit treffen ihn auch die Konsequenzen seiner eigenen Handlungen stärker. Dies führte dazu, dass in der heutigen Zeit vermehrt von den Beliehenen ein Rechtsschutz verlangt wird, als Haftung im Falle einer Pflichtverletzung des Beliehenen gegenüber Dritten (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.541).

Diese größere Selbstständigkeit führt auch dazu, dass der Beliehene mehr Eigenkompetenz im Bereich der Finanzierung bekommt. Da er verpflichtet ist eine Aufgabe zu erfüllen, bei der ihm laufende Kosten entstehen, wie z.B. Bereitstellung von Arbeitskraft, hat er ein Anrecht

auf einen finanziellen Ausgleich (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.539). Klassisch wird er durch den Staat bezahlt. Entweder durch eine gesetzliche Pauschale oder durch eine individuelle Vereinbarung. Der Staat wiederum refinanziert dies durch Gebühren gegenüber den Aufgabenbetroffenen. Bei neueren Beleihungsformen geht die Tendenz dazu über, dem Beliehenen auch das Recht der Gebührenssetzung und -erhebung zu geben (vgl. Schmidt am Busch 2007 S.538). Bis auf Bereichen wie der inneren Sicherheit, wo man den erwünschten Effekt nicht durch ein Gebührenmodell erreichen kann (vgl. Burgi 2004 S. 582). In solchen Fällen bleibt die Finanzierung beim Staat nach Aufwandsersatzungsgesetz § 670 BGB.

Um den Vorteil einer Beleihung zu verdeutlichen kommen nun, nach dem theoretischen Teil, die drei klassischen Beispiele einer Beleihung zur Sprache.

4. Klassische Beliehene

Als erstes führe ich das in der heutigen Zeit am häufigsten genannte Beispiel für einen Beliehenen auf.

4.1 Der Technische Überwachungsverein

Der Technische Überwachungsverein (TÜV) sorgt unter anderem für den guten Zustand der Autos auf den Straßen von Deutschland und prüft die nötige Kompetenz der Fahrer. Was auch der Grund für die Beleihung ist, da der TÜV Personen rechtlich verbieten kann ihr Fahrzeug weiter zu verwenden oder ihnen gar das Führen eines Kraftfahrzeugs im allgemeinen verwehren kann.

Der TÜV entstand bereits vor rund 150 Jahren, als die Industrialisierung Fahrt aufgenommen hatte und die Dampfmaschine des Schotten James Watt sich als preiswerte und effiziente Kraftquelle etabliert hatte. Egal ob der Dampfhammer in den Stahlwerken, die Pumpen des Bergbaus oder die Spinnwerke der Textilindustrie, sie alle setzten auf die verlässliche Dampfkraft. Es zeigte sich jedoch, dass manche Konstrukteure die Dampfkessel nicht ausreichend dimensioniert hatten und dass die Maschinen nicht ausreichend gewartet wurden, was zu Materialermüdung und oder Kesselstein führte. Aus diesen Gründen ereigneten sich vermehrt zum Teil verheerende Unfälle, meist Explosionen der Dampfkessel. Auf Initiative einiger Industrieller und auf Druck staatlicher Überprüfung, begannen die Unternehmen, Dampfkessel-Prüfvereine zu gründen. In diesen Vereinen wurden Ingenieure eingestellt, deren Aufgabe es war, Dampfmaschinen regelmäßig auf deren Sicherheit zu überprüfen. Die entstandenen regionalen „Dampfkessel- Überwachungs- und Revisions-Vereine“ (DÜV) der Dampfkessel-Betreiber betrieben eine so erfolgreiche Unfallverhütung, dass ab 1871 die

Mitgliedschaft in einem solchen Verein die Betriebe von der Inspektion durch einen staatlichen Inspektor befreite. Die so entstandenen regionalen DÜV waren somit als Selbsthilfe-Organisationen der Dampfkessel-Betreiber ein frühes Beispiel für eine sehr erfolgreiche Privatisierung zuvor staatlicher Prüfungen (vgl. Borchert 2005 S. 78). Weil sie so erfolgreich bei der Unfallverhütung im Bereich der sich rasch weiterentwickelnden Dampfkessel-Technologie waren, wurden sie später auch mit Sicherheitsprüfungen auf anderen technischen Gebieten, unter anderem bei der wiederkehrenden Prüfung von Kraftfahrzeugen sowie bei der Führerscheiprüfung beauftragt (vgl. Borchert 2005 S. 77). Aus dem „DÜV“ wurden dadurch der „TÜV“.

In Deutschland sind die TÜV-Gesellschaften überwiegend in den drei großen Holdings TÜV Süd, TÜV Rheinland und TÜV Nord organisiert. Daneben gibt es die konzernunabhängigen TÜV Thüringen und TÜV Saarland. Alle nehmen hoheitliche Aufgaben auf den Gebieten der Kfz-Überwachung, des Fahrerlaubniswesens und der Geräte- und Produktsicherheit wahr. Alle Gesellschaften, die „TÜV“ in ihrem Namen führen, gehören zu mindestens 25,1 % einem Technischen Überwachungs-Verein e. V., der als Selbsthilfe-Organisation der deutschen Wirtschaft vom Staat mit den genannten hoheitlichen Aufgaben beliehen ist ("TÜV Konvention"). Dies zeigt schon ihren privatrechtlichen Charakter, da sie sind nicht im Besitz des Bundes oder der Länder (vgl. Stuible-Treder 1986 S.50). Sie sind unabhängige Organisationen, die durch ihr Fachwissen dem Staat bei seiner Erfüllung von Staatsaufgaben tatkräftig zur Seite stehen. Durch ihre Unabhängigkeit können sie ein viel größeres Spektrum an Dienstleistungen anbieten, wie z.B. Sachverständigengutachten, diese sind nicht rechtskräftig und können lediglich als Stütze eines Gerichtsurteils dienen, und sie können ihre Dienstleistungen wenn sie wollen auch auf der gesamten Welt anbieten. Durch diese zusätzlichen Dienstleistungen kann der TÜV viel wirtschaftlicher agieren als es der Staat je könnte.

Doch auch wenn der TÜV das bekannteste Beispiel für eine Beleihung ist, besteht über die genaue Definition, wer nun eigentlich beliehen wurde, keine Einigkeit. Die Frage ist, ob der Verein als privatrechtliches Subjekt beliehen wurde oder seine anerkannten Sachverständigen? Diese Frage ist bis heute nicht wirklich beantwortet (vgl. Stuible-Treder 1986 S.47).

Überwiegende Einigkeit herrscht zwar darüber, dass beim technischen Überwachungsverein beliehene Tätigkeiten erfüllt werden, unklar ist jedoch, ob der TÜV ein beliehener Verband mit Zwangsgewalt und Hoheitsbefugnissen ist, dessen angestellte Ingenieure staatliche Aufgaben wahrnehmen sowie Verwaltungsakte erlassen, oder ob die angestellten Ingenieure

Beliehene sind und der TÜV lediglich die Räume zur Verfügung stellt (vgl. Borchert 2005 S. 78). Der Unterschied kommt auf, da beim TÜV nicht nur Kraftfahrzeugsachverständige angestellt sind, sondern auch Buchhalter, Kassierer und andere. Man kann also nicht insgesamt die Tätigkeit des Technischen Überwachungsvereins als hoheitlich ansehen, da nur die anerkannten Sachverständigen eine hoheitliche Tätigkeit ausüben dürfen; denn nur sie dürfen bestimmen ob man einen Führerschein bekommt und nur sie dürfen die Prüfplakette verteilen (vgl. Stuible-Treder 1986 S.48).

Ein eindeutigeres Beispiel für eine Beleihung sind staatlich anerkannte Privatschulen.

4.2 Staatlich anerkannte Privatschulen

Ein weiteres Beispiel für die Beleihung findet sich im staatlichen Bildungswesen. Private Lehranstalten sind sogar die Ursprünge des Bildungssystems in Deutschland (vgl. Klein 2007 S. 5). Vom Beginn des Schulwesens im Abendland, etwa vom fünften Jahrhundert an, bis ins hohe Mittelalter gab es Schulen nur als kirchliche Einrichtungen, nämlich als häufig von Stifterfamilien finanzierte Klosterschulen, als Domschulen und als Pfarrschulen. Mit der allgemeinen Unterrichts- und Schulpflicht, die der Wohlfahrts- und Polizeistaat des aufgeklärten Absolutismus einführte, aber nicht voll durchzusetzen vermochte, entwickelten sich in den deutschen Bundesstaaten Ansätze eines staatlichen Schulmonopols, dem umfassende staatliche Aufsichts- und Gestaltungsrechte im Schulwesen übertragen wurden (vgl. Klein 2007 S. 5).

Rechtlich sind Privatschulen Schulen in freier Trägerschaft, deren Einrichtung sich an Art.7 Abs. 4 GG und den entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie den Privatschulgesetzen der Länder orientiert (Borchert 2005 S.83). Die Privatschule erhält durch die Genehmigung der Schulaufsicht das Recht, Kinder und Jugendliche zur Erfüllung ihrer Schulpflicht aufzunehmen. Ebenso wie ihr gestattet wird, Prüfungen abzunehmen und Zeugnisse auszustellen. Deshalb tritt sie als nichtstaatlicher Träger im Bereich des Prüfungs- und Graduiertenwesens als Beliehene auf (vgl. Borchert 2005 S.83). Die Abnahme von Prüfungen, durch die eine öffentliche anerkannte Berechtigung erworben werden soll, ist jedoch nach den landesrechtlichen Bestimmungen regelmäßig staatlichen Stellen und gesondert zu ermächtigenden Stellen vorbehalten. Für die Privatschulen gelten besondere gesetzliche Bestimmungen, um eine ordnungsgemäße Schulausbildung zu gewährleisten, und sie unterliegen der staatlichen Schulaufsicht. An dieser Fachaufsicht hat sich nichts geändert und wird sich wohl auch nichts ändern, da hier der Staat das nötige Personal vorhält und die Beleihung in der Regel nur eine Erweiterung des Bildungsangebotes darstellt und nicht eine

Abtretung der Staatspflicht an Private, wie es beim TÜV der Fall ist (vgl. Stuible-Treder 1986 S.43).

Änderungen haben sich viel mehr in dem folgenden Beispiel zugetragen.

4.3 Der Bezirksschornsteinfeger

Damit ein sicherer Abzug der Abgase gewährleistet bleibt, müssen Schornsteine überprüft und gereinigt werden. Insbesondere bei Feuerung mit festen Brennstoffen in offenen Kaminen, Festbrandöfen, Holz-Zentralheizungen usw. entsteht durch unvollständige Verbrennung Ruß, der sich im Schornstein bei Nichtentfernung entzünden und einen Rußbrand auslösen kann (vgl. Payrhuber 2005 S. 26). Auch eine Verstopfung des Schornsteins, durch z.B. Laub, Vogelnester oder durch altersbedingte Schäden am Schornstein, kann zu einer Gefahr werden, da dadurch ein Abgasrückstau entstehen kann.

Um diese Gefahrenquellen für einen Brand zu minimieren, gibt es in Deutschland rund 20.000 Bezirksschornsteinfeger, die neben der Überprüfung der Abzüge und der Heizungsanlagen, auch eine gesetzlich vorgeschriebene Feuerstättenüberprüfung durchführen (vgl. Payrhuber 2005 S.61). Hierbei werden die einzelnen Feuerstätten einer visuellen Kontrolle, hinsichtlich der Zulässigkeit des Aufstellungsortes, des Brennstoffs usw. unterzogen. Auch die Abstände zu brennbaren Bauteilen, Decken, Wänden, Türen und Ähnlichem werden überprüft. Im Zuge dieser Überprüfung soll auch der Kamin auf Fehllanschlüsse und brandgefährliche sowie bauliche Mängel untersucht werden. Die zeitlichen Abstände und die Pflicht, dies durchführen zu lassen, werden von den Ländern vorgeschrieben. Diese regelmäßigen Überprüfungen müssen gesetzlich vorgeschrieben sein, da sie zu den Staatsaufgaben zählen (vgl. Payrhuber 2005 S.63). Ein Hausbrand, besonders in einer Stadt, kann sich schnell verbreiten und verheerende Folgen haben. Deshalb ist es im öffentlichen Interesse, und damit eine öffentliche Aufgabe, dass Heizungsanlagen und Schornsteine überprüft werden.

Darüber hinaus hat der Schornsteinfeger eine ökologische Aufgabe, da er bei den Überprüfungen der Feuerstellen auch eine Abgasmessung durchführt, bei der er den Schadstoffgehalt der Abgase und den Wärmeverlust, der bei Betrieb der Feuerstätten teilweise ungenutzt durch den Schornstein verloren geht, misst (vgl. Payrhuber 2005 S.26). Für den Abgasverlust einer Heizungsanlage gibt es Grenzwerte, damit der Energieverbrauch eines Haushalts gesenkt werden kann. Dieses liegt auch im allgemeinen Interesse, da die Herstellung von Energie zum größten Teil durch umweltschädliche und endliche Energieträger wie Kohle, Gas, Uran oder Öl erfolgt.

Aber das öffentliche Interesse macht den Schornsteinfeger noch lange nicht zu einem Beliehenen. Das entscheidende Anzeichen für eine Beleihung ist sein Recht, neben der reinen Prüfung von Anlagen als Person des Privatrechts auch darüber zu entscheiden, ob Anlagen weiter betrieben werden dürfen oder nicht. Um dieses Recht rechtskräftig zu machen und um einen Anreiz für dieses Amt zu geben, gilt in Deutschland seit 1935 einheitlich das so genannte „Kehrmonopol“ (vgl. Payrhuber 2005 S.38). Es legt fest, dass Hausbesitzer die gesetzlich vorgeschriebenen Tätigkeiten, also Kehrungen, Überprüfungen, Messungen und Begutachtungen, nur durch den jeweiligen Bezirksschornsteinfegermeister durchführen lassen dürfen.

Doch diese Monopolstellung ist am wanken. Am 26. November 2008 wurde ein Gesetz verabschiedet, das das Kehrmonopol lockert und insbesondere EU-Bürgern den Zugang zum Schornsteinfegerberuf ermöglicht (vgl. BMWiTe 12.3.2008). Das Gesetz sieht vor, dass die Haus- und Wohnungseigentümer in Zukunft die Wahl haben, welchen Schornsteinfeger sie mit der Durchführung der vorgeschriebenen Überprüfungs-, Kehr- und Messarbeiten beauftragen. Der Entwurf setzt damit die Vorgaben aus dem Vertragsverletzungsverfahren um, das die Europäische Kommission im April 2003 wegen des bisherigen Schornsteinfegergesetzes gegen Deutschland eingeleitet hatte (vgl. BMWiTe 12.3.2008). Gleichzeitig wird mit dem Gesetz aber sichergestellt, dass der hohe Standard in Betriebs- und Brandsicherheit sowie Umweltschutz in Deutschland erhalten bleibt (vgl. BMWiTe 12.3.2008). Hierfür kontrolliert in jedem Kehrbezirk ein Schornsteinfeger als so genannter Bezirksbevollmächtigter über ein Formblatt, ob die vorgeschriebenen Arbeiten tatsächlich durchgeführt wurden. Zusätzlich werden die Bezirksbevollmächtigten zweimal im Vergabezeitraum eine "Feuerstättenschau" durchführen, um feststellen zu können, ob Änderungen an Anlagen erfolgt sind oder neue Anlagen hinzu gekommen sind. Das Monopol des Bezirksschornsteinfegers bleibt also in gewisser Weise immer noch bestehen. Der einzige entscheidende Unterschied zu dem früheren Bezirksschornsteinfeger ist, dass die Stelle ausgeschrieben wird und nur für einen begrenzten Zeitraum von 7 Jahren vergeben wird.

Trotz der Liberalisierung des Status des Bezirksschornsteinfegers hat sich an dem Status des Beliehenen nichts geändert, was mich nun zu meiner Schlussfolgerung führt.

5. Schlussfolgerung

Die Beleihung ist trotz der Bemühungen vieler Autoren noch immer nicht vollständig definiert worden. Es gibt kaum zwei Autoren, die ein und das Selbe unter dem Begriff des Beliehenen verstehen. Wie die drei Beispiele zeigen, wird sich vermutlich auch in Zukunft

daran wenig ändern. Selbst die besten Beispiele für einen Beliehenen wie der TÜV oder der Bezirksschornsteinfeger unterliegen immer noch einem starken Wandel in ihrer Rechtsform. Zu diesem formalen Wandel kommt noch der Konkurrenzkampf, der in den letzten Jahren immer stärker aufgetreten ist, hinzu. Aus dieser Kombination wird vermutlich ein ganz neues Bild des Beliehenen entstehen, besonders nachdem auch immer mehr die Gebührensetzung in der Hand des Beliehenen liegt. Dies kann einerseits die Gebührenhöhe senken, es kann aber auch andererseits dazu führen, dass die Kontrolle immer mehr aufgeweicht wird und stark an Qualität verliert, was bei Staatsaufgaben eigentlich nicht der Fall sein darf. Das Problem ist weniger die Gefahr, dass der Beliehene unsauberer arbeitet, als viel mehr, dass die Leute versuchen die Beliehenen gegeneinander Auszuspielen um die Prüfung so günstig wie möglich zu bestehen.

Doch trotz dieser Gefahr und egal ob man Konzessionen und Verwaltungshelfer zu den Beliehenen zählt oder nicht, war, ist und wird der Beliehene stets ein wichtiges Mittel bei der Erfüllung von Staatsaufgaben sein. Denn mit seiner Hilfe kann der Staat viel mehr Aufgaben erfüllen als ohne ihn. Der Staat spart sich oft das Bereithalten eines großen qualifizierten Personalstockes, da er bei der Beleihung oft nur noch eine Aufwandsentschädigung entrichten muss, die größtenteils durch Gebühren von Dritten refinanziert wird. Für den Beliehenen ist dies aber nicht von Nachteil, da er wie am Beispiel des TÜVs zusehen ist, auch andere Dienstleistungen weltweit auf dem freien Markt anbieten kann. Somit ist der Beliehene nicht nur auf das Geld aus der Beleihung angewiesen. Durch die Verringerung der Aufsichtspflicht und der Erweiterung der Eigenverantwortung bei der Beleihung, spart der Staat Personal und damit allgemein an den Ausgaben für die Erfüllung seiner Pflichten, was ihm ermöglicht, sich um ein viel größeres Aufgabenfeld zu kümmern als ohne den Beliehenen. Desweiteren ermöglicht die Beleihung dem Staat, schnell auf Veränderungen zu reagieren, indem er privates Knowhow, Personal und Kapital nutzt ohne selbst auf Einfluss zu verzichten.

Wie man an den drei Beispielen sehen kann, gab es in den letzten Jahren auch kein politisches Anzeichen für ein Ende der Beleihung. Selbst die Liberalisierung des Marktes durch die EU konnte nichts an der Stellung und Bedeutung des Beliehenen ändern, wie man an dem Beispiel des Bezirksschornsteinfegers sehen kann. Die EU förderte sogar die Schaffung neuer Beliehener, wie z.B. die neuen Akkreditierungsagenturen, die einer Universität verweigern können einen Studiengang einzuführen und damit eine hoheitliche Aufgabe erfüllen.

Zum Schluss kann man sagen, dass, egal wie genau die Beleihung in Zukunft definiert wird, es auch in den nächsten hundert Jahren Beliehene geben wird und dass der Beliehene auch in

hundert Jahren ein wichtiger Pfeiler bei der Erfüllung von Staatsaufgaben sein wird, aber auch dass der Begriff des Beliehenen nie genau definiert werden kann.

6. Quellenangaben

Bachof, Otto/Wolff, Hans 1987. Verwaltungsrecht II. München: C.H.Beck

BMWiTe 12.3.2008. Eine Perspektive für die Schornsteinfeger.

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=240840.html>

Borchert, Dietrich 2005. Bauleitplanung durch Beliehene. Kaiserslautern: TU

Kaiserslautern

Burgi, Martin 2004. Der Beliehene, in: Geis, Max-Emanuel et al. (Hg.). Staat, Kirche,

Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer. Vahlen, München: C.H. Beck

Heimburg, Sibylle von 1982: Verwaltungsaufgaben und Private. Berlin: Duncker und

Humblot

Huber, Ernst Rudolf 1932. Wirtschafts Verwaltungsrecht. Tübingen: J.C.B. Mohr

Klein, Helmut 2007. Privatschulen in Deutschland. Köln: Deutscher Instituts-Verlag

Mayer, Otto 1969. Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin: Duncker und Humblot

Payrhuber, Albert Johannes 2005. Deregulierung im Handwerk-dargestellt am Beispiel des

Schornsteinfegerhandwerks. Göttingen

Peters, Hans 1965. Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Dietz/Rolf, Hübner/Heinz (Hg):

Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag. Bd. II. München, Berlin: C.

H. Beck

Schmidt am Busch, Birgit 2007. Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, in: Die

öffentliche Verwaltung 60

Steiner, Udo 1975. Öffentliche Verwaltung durch Private. Hamburg: Hansischer Gildenverlag

Stuible-Treder, Jutta 1986. Der Beliehene im Verwaltungsrecht. Stuttgart: Hiller

Druck

Vogel, Klaus 1959. Öffentliche Wirtschaftseinheiten in privater Hand. Hamburg:

Kommissionsverlag Ludwig Appel

Christoph Rosenkötter

Privatisierung und öffentlicher Haushalt

Gliederung

1. Einleitung
 2. Indirekte Faktoren zur haushaltspolitischen Bewertung von Privatisierungen
 - 2.1. Die Zulässigkeit klassischer Effizienzerwartungen bei Privatisierungsvorhaben
 - 2.2. Zu welchen Zeitpunkten werden öffentliche Unternehmen verkauft?
 - 2.3. Privatisierung als Mittel der Konfliktvermeidung?
 - 2.4. Zweckbindungen von Privatisierungserlösen
 3. Ein Versuch der systematischen Verknüpfung der indirekten Bewertungsfaktoren
 4. Die haushaltspolitische Bewertung von Privatisierungen
 - 4.1. Kann durch Privatisierung die öffentliche Verschuldung verringert werden?
 - 4.2. Kann durch Privatisierung die Arbeitslosigkeit vermindert werden?
 - 4.3. Kann durch Privatisierung das Wirtschaftswachstum gesteigert werden?
 5. Fazit
- Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Das Thema Privatisierung ist aus dem politischen Alltag nicht mehr wegzudenken. Mehrheitlich scheinen Mandatsträgerinnen und -träger in Deutschland und fast allen anderen Nationen die Veräußerung staatlichen Vermögens nicht nur als Mittel zur Haushaltssanierung zu verstehen, sondern auch als eine gebotene Entkopplung privatwirtschaftlichen Handelns von staatlicher Lenkung. So schreibt beispielsweise das Bayerische Staatsministerium der Finanzen (StMF) auf seiner Internetseite rückblickend: „Bereits im 14. Jahrhundert finden sich Beispiele für Beteiligungen des Staates an Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts [...], die belegen, wie seinerzeit im Gegensatz zur Gegenwart Eingriffe des Staates in wirtschaftliche Abläufe [...] vereinbar waren mit dem Verständnis staatlichen Handelns, dem absoluter Herrschaftsanspruch der Staatsgewalt zugrunde lag“ (StMF 2008). Indes wird man mit der Auflösung der Rauchschwaden der derzeit tosenden Finanzkrise und der Ermittlung des Schadens für die öffentlichen Haushalte die Frage stellen dürfen, ob das Ausmaß öffentlicher Eingriffe in wirtschaftliche Abläufe in der Tat noch mit dem Verständnis staatlichen Handelns übereinstimmt oder erhöht werden muss.

Wenn in diesem Aufsatz von Privatisierung, Veräußerung oder Verkauf öffentlicher Unternehmen die Rede ist, bezieht es sich auf Vorgänge, die in der wissenschaftlichen Literatur oftmals als materielle Privatisierung und als Vermögensprivatisierung bezeichnet werden (z.B. in Ambrosius 1995: 267). Mit dem Begriff „materielle Privatisierung“ wird beschrieben, dass eine einstmals staatliche Aufgabe an die Privatwirtschaft abgegeben wird (Schuppert 1995: 327). Als Beispiel kann in Deutschland der Vollzug der Privatisierung der „Deutschen Bahn AG“ gelten. „Vermögensprivatisierung“ bedeutet hingegen, dass staatliches Eigentum auf Private übertragen wird, dem keine höhere verwaltungspolitische Bedeutung zugeschrieben werden kann (Schuppert 1995: 328). Man mag hier an Beteiligungen an regionalen oder überregionalen Industrieunternehmen oder an Liegenschaften denken.

In der vorliegenden Arbeit wird überprüft, welche Motivationen und Folgen beobachtet werden können, wenn es um diese Formen der Privatisierung geht; insbesondere liegt das Augenmerk auf den haushaltspolitischen Implikationen. Abschnitt zwei beinhaltet Antwortversuche auf Fragen mit einer indirekten fiskalpolitischen Dimension: Ist der häufig ins Feld geführte Begriff der „Effizienz“ unabhängig von dem zugrunde liegenden Eigentumsverhältnis auf Unternehmen anwendbar? In welchen Situationen wird veräußert und was wird damit bezweckt? Welche politischen Mittel begünstigen die Abwicklung eines Privatisierungsvorhabens und wer wendet sie an? Der dritte Abschnitt führt ein in einen Versuch der systematisierten Darstellung der indirekten Einflussfaktoren und Motivationen

hinsichtlich der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Im vierten Teil wird die Frage aufgegriffen, ob öffentliche Haushalte von Veräußerungen direkt profitieren können oder zusätzlichen Belastungen standhalten müssen. Dazu wird auf Erfahrungen und empirische Daten aus Deutschland, Großbritannien und aus verschiedenen Schwellenländern hinsichtlich der Staatsschulden, der Arbeitslosigkeit und des Wirtschaftswachstums zurückgegriffen. Abschließend erfolgt im fünften Abschnitt eine Bewertung der Ergebnisse aus der Sicht des Verfassers.

2. Indirekte Faktoren zur haushaltspolitischen Bewertung von Privatisierungen

„Theorizing on privatization remains a difficult and subtle exercise“, schreibt David Martimort abschließend in einem Artikel (2006: 35). Hauptsächlich wohl, da eine fast unüberschaubare Vielzahl von Faktoren die Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt beeinflussen. Im nun folgenden Teil dieser Arbeit soll eine Auswahl indirekter Einflussfaktoren dargestellt- und ihre Relevanz jeweils überprüft werden.

2.1. Die Zulässigkeit klassischer Effizienzerwartungen bei Privatisierungsvorhaben

Sowohl in der breiten Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft werden im Vorfeld von Veräußerungen häufig Überlegungen über die zu erwartenden Effizienzsteigerungen bei Unternehmen ins Spiel gebracht. Sogar Meta-Analysen über Studien mit dem Thema „Effizienzgewinne nach Privatisierungen“ werden zitiert (Letza/Smallman/Sun 2004 Bezugnehmend auf Villalonga 2000). Dabei sind zunächst Fragen angebracht, was mit Effizienz gemeint ist und, ob Effizienz überhaupt in den untersuchten Bereichen gleich definiert werden kann. Nur wenige Forscher stellen das diffuse Verständnis von Effizienz in der Öffentlichkeit zur Disposition und finden weitergehende Präzisierungen, die sich charakterisieren lassen als „quite contrary to the common assumption or propaganda that privatization has a solid theoretical foundation such as the theorem of economic efficiency“ (Letza/Smallman/Sun 2004:172). Ursachen für die starke Berücksichtigung von Effizienz-Argumenten in der Privatisierungsdiskussion könnten darin liegen, dass Knappheitsprobleme im ökonomischen und im öffentlichen Bereich gleichgesetzt werden und impliziert wird, sie könnten mit den gleichen Steuerungsinstrumenten gelöst werden (Budäus 1982: 54 f.). Dass dies nicht möglich ist, zeigt sich spätestens, wenn man den Umgang der Volks- und insbesondere der Betriebswirtschaftslehre mit Zwecken und Mitteln genauer betrachtet. Dietrich Budäus hat dies in einer umfassenden Untersuchung (1982) getan: Er kommt zu dem Schluss, dass Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsdiskussionen ihren Reiz darin hätten, dass Zwecke

neutralisiert werden könnten, die nicht auf wirtschaftswissenschaftliche Instrumente reagieren. Die Auswahl von Zwecken würde, fallend in die klassische Zuständigkeit dieser Disziplinen, „in Relation zu den die Zwecke erreichenden Mitteln gesetzt. Handlungsbewertung- und steuerung erfolgen dann auf Grundlage dieser Relation. Handlungen sind dann rational, wenn die Relation zwischen Zweckerreichung und Mitteleinsatz möglichst günstig ausfällt. [...] Die Zwecksetzung legt somit fest, welche Folgewirkungen Berücksichtigung finden sollen“ (Budäus: 58 ff.).¹ Kurz: Für die Diskussion um Effizienz ist es, bei einer allgemeinen Akzeptanz des ökonomischen Wirtschaftlichkeitsprinzips außerhalb der Privatwirtschaft, schlicht und einfach nicht notwendig, wohlfahrtssteigernde- und damit potenziell haushaltsrelevante Effizienzkriterien aufzustellen. Sie fallen aus der Betrachtung heraus. Eine Lösung wäre, wie Engartner vorschlägt, zwischen Produktionseffizienz (Produktivität, Lohnstückkosten u.a.) und Allokationseffizienz (wohlfahrtsmaximierende Kriterien: Wachstum, Verteilungsgerechtigkeit etc.) zu unterscheiden und festzustellen, dass „eine erhöhte Produktionseffizienz [...] stets eine verminderte Allokationseffizienz zufolge hat“ (Engartner 2008: 102). Dies deutet auf die fiskalpolitische Dimension der Effizienzfrage hin: Wenn im Allgemeinen auf eine Steigerung der Produktionseffizienz Wert gelegt wird und in der Privatisierungsdiskussion die Allokationseffizienz nicht in gleichem Maße betrachtet wird, dürften die wohlfahrtssteigernden Folgen von Veräußerungen sich in Grenzen halten, da sie ja neutralisiert worden sind und sich bestenfalls als Zufallsprodukte der eigentlich berücksichtigten Folgen aus diesen ergeben.

¹ Zur Veranschaulichung und Vereinfachung wäre folgende Analogie denkbar: Eine Person wohnt im ersten Stockwerk eines Hauses und möchte ihren Alltag effizienter gestalten. Sie mag die Entscheidung treffen, den Haushaltsmüll nunmehr nicht mehr in die Mülltonne, sondern durch das Fenster zu entsorgen. Damit wird regelmäßig Zeit gespart, die anders eingesetzt werden kann und der Müll ist auch nicht mehr sichtbar- die Person kann sich also in ihrem Alltag potenziell effizienter bewegen. Der Effizienzgewinn erscheint allerdings nach Budäus um den Preis der Neutralisierung von Zwecken erreicht worden zu sein. Der Müll der Person aus dem ersten Stockwerk dürfte sich sukzessive vor dem Fenster der benachbarten Person aus dem Erdgeschoss auftürmen. Letztere muss sich wohl oder übel um die Entsorgung kümmern und dabei Mühe aufwenden. Mehr als die Frage, ob damit unterm Strich eine größere Effizienzeinbuße für den Erdgeschossbewohner einhergeht, als ein Zuwachs an Effizienz für den/die Bewohner/in des ersten Stockwerks erreicht werden kann, interessiert die Feststellung, dass der eventuelle Effizienzgewinn in diesem Fall nur denkbar ist, wenn die Zwecke, die mit der Existenz von Mülltonnen verknüpft sind (Optik, Geruchsproblematik, gesundheitliche Erwägungen etc.), ausgeklammert werden. Die Neutralisierung kann so lange aufrecht erhalten werden, bis die Person aus dem ersten Stockwerk ebenfalls auf ein Individuum trifft, das seinerseits effizienzgeleitet Zwecke neutralisiert- zu Ungunsten der Umgebung.

Was bedeutet das für die Benutzung des Begriffs „Effizienz“ im Rahmen des Themas Privatisierung und seiner haushaltspolitischen Konsequenzen? Wie Budäus (1982: 60) muss man zu dem Schluss kommen, dass das Konstrukt der Effizienz hochgradig zielabhängig ist- und damit auch die Mittel, die sich für die Erreichung der jeweiligen Effizienz ergeben, voneinander unterscheidbar sein müssen und aufgrund dieser Unterscheidbarkeit ausgewählt werden können.² Die eindimensionale Nutzung des Begriffs durch Verantwortliche in der Öffentlichkeit bringt keinen Informationsgewinn und ist nicht geeignet, die fiskalischen Effekte einer Privatisierung zu beschreiben oder zu überprüfen.

2.2. Zu welchen Zeitpunkten werden öffentliche Unternehmen verkauft?

Weniger kontrovers scheint eine andere wichtige Beobachtung zu sein, die im Zusammenhang mit Veräußerungen gemacht werden kann: Der Zeitpunkt einer Privatisierung ist entscheidend für die Höhe des Erlöses und damit für die Nutzarmachung des Geldes im haushaltspolitischen Rahmen. Offenbar finden allerdings besonders viele Privatisierungen in wirtschaftlich schwachen Phasen statt. Zohlnhöfer und Obinger (2005: 608) haben beobachtet, dass „[k]onfrontiert mit einer unbefriedigenden Wachstumsperformanz und einer ausufernden Staatsverschuldung [...] [bei Regierungen] die Bereitschaft steigen [dürfte], wachstumsfördernde Maßnahmen und damit auch Privatisierungen durchzusetzen.“ Auch Feigenbaum und Henig (1994: 190) untersuchen die Tendenz, wertvolle Beteiligungen zu verkaufen, um bloß kurzzeitig eine Haushaltslücke zu schließen. Nicht ausgenommen von dieser Problematik sind die Entwicklungsländer. Es gab Fälle, in denen Privatisierungsprogramme mit hochrangigen Vermögenswerten durchgeführt wurden, um Defizite zu finanzieren oder laufende Ausgaben trotz finanzieller Engpässe tätigen zu können (Davis et al. 2000: 14). Selbst in Großbritannien wurde beobachtet, dass Privatisierung für die konservative Regierung Margaret Thatchers zunächst vor allem ein Mittel war, „designed to

² An dieser Stelle lässt sich abschließend ein Punkt an die beschriebene Analogie (S. 5) anknüpfen. Wenn man davon ausgeht, dass die Bestrebungen der Person im ersten Geschoss aufgrund der Neutralisierung von Zwecken Ähnlichkeit mit den allseits zu verfolgenden Bemühungen zur Erhöhung von Produktionseffizienz haben, während die Aufräumarbeiten der Person im Erdgeschoss aufgrund der Berücksichtigung von Kriterien des Gemeinwohls eher den Charakter der nach Engartner definierten Allokationseffizienz-Steigerungen annehmen, kommt man zu dem Schluss, dass die Mittel zur Erreichung der jeweiligen Effizienzen unterschiedlich sein dürften. Die Person im Erdgeschoss bringt es nicht weiter, ihrerseits das Mittel zur Effizienzsteigerung aus dem ersten Stockwerk anzuwenden und dazu überzugehen, den eigenen Müll ebenfalls aus dem Fenster zu entsorgen. Ebenso wenig kann die Person aus dem ersten Stockwerk sich ohne Verlust der zuvor realisierten Effizienzgewinne an der Beseitigung des Mülls vor der Erdgeschosswohnung beteiligen.

reduce public expenditure and public borrowing without raising taxation in a period of severe economic crisis“ (Letza/Smallman/Sun 2004: 172, Bezug nehmend auf Foster 1992). In Deutschland kann ebenfalls festgestellt werden, dass Verkäufe zeitweise auf eine übereilte Art und Weise durchgeführt werden (Teichmann/Vesper 1997: 19). Es kann also konstatiert werden, dass auf politischer Ebene ein Problemdruck in wirtschaftlichen Schwächeperioden besteht, der die Erlöse von Privatisierungen vermindert. Folgerichtig erscheint die Ansicht einiger Wissenschaftler zu Börsengängen zwecks Privatisierung öffentlicher Unternehmen, „that initial public offerings [...] will not only be underpriced, but their degree of underpricing will be relatively greater when compared to firms with no governmental links“ (Ariff et al. 2007: 293). Es wird davon ausgegangen, dass in den meisten EU-Ländern durch diese Umstände die Entwicklung des Börsenhandels begünstigt wurde (Clifton et al. 2003: 100). Dies alles dürfte seine Spuren im öffentlichen Haushalt hinterlassen, dem bei wertvolleren Vermögensveräußerungen eine permanente Einnahmequelle wegbricht. Das sind Verluste, die unter den beschriebenen Bedingungen nur schwerlich durch die Erlöse eines Verkaufs wieder ausgeglichen werden können, zumal mögliche Interessent(en)/innen an dem Unternehmen üblicherweise über den vorherrschenden Problemdruck informiert sein werden und diese Informationen in den Verhandlungen zugunsten geringerer Kaufpreise für die Unternehmen zu nutzen wissen.

Nun mag man sich fragen, ob verschiedene politische Parteien dem Problemdruck in solchen Phasen unterschiedlich standhalten. Zohlhöfer und Obinger stellen dazu fest (2005: 623), „dass Parteien, die unter hohem fiskalischen oder anderem Problemdruck stehen, zu ähnlichen Reaktionen tendieren – wenigstens im Falle der Privatisierungspolitik.“ So sprechen auch die Hinweise, dass der Problemdruck in einer Vielzahl von Ländern mit unterschiedlichen Kräften in der Regierungsverantwortung beobachtet worden ist, gegen die Annahme größerer parteipolitischer Unterschiede hinsichtlich übereilter (und damit haushaltspolitisch nicht optimal nutzbarer) Privatisierungen in wirtschaftlichen Problemzeiten.

Die schon erwähnte Tatsache, dass Privatisierungen aus kurzfristigen Erwägungen überall auf der Welt stattzufinden scheinen, spricht gegen die Annahme, dass das Maastricht-Defizit-Kriterium innerhalb der Europäischen Union den beschriebenen Problemdruck maßgeblich verursacht oder verstärkt. In der Literatur ist man sich dennoch uneinig. Einige Wissenschaftler gehen insofern von einem Einfluss auf die Politiker aus, als dass diese durch Maastricht einem verstärkten Druck ausgesetzt seien (z.B. Zohlhöfer/Obinger 2005: 624 und Teichmann/Vesper 1997: 19). Andere können keinen Einfluss des EU-Stabilitätspaktes auf

den Problemdruck von Politikern feststellen, da Privatisierungserlöse nicht als Defizit mindernd in die Verschuldungskriterien eingehen (z.B. Truger 2008: 554).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unabhängig von Parteizugehörigkeit und supranationalen Organisationen bei wirtschaftlichem Abschwung oder problematischer Finanzlage die Bereitschaft zu kurzfristigen, den Haushalt kaum entlastenden, Veräußerungsentscheidungen bei den politisch Verantwortlichen steigt. Auf die Haushalte dürfte dies zwei Effekte haben: Erstens werden durch schlecht durchdachte Privatisierungsentscheidungen dauerhafte Einnahmequellen aus der Hand gegeben, zweitens können infolge des wirtschaftlichen Klimas keine angemessenen Erlöse für diese und auch für potenziell vernünftige Verkaufsmaßnahmen generiert werden.

2.3. Privatisierung als Mittel der Konfliktvermeidung?

Politische Akteure sind in wirtschaftlichen Krisenzeiten wie auch in besseren Phasen tendenziell auf Konfliktvermeidung bedacht. Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, bei der jeweils nächsten Wahl wiedergewählt zu werden. Im Zusammenhang mit der Veräußerung öffentlicher Unternehmen fällt dieses Stichwort häufiger. In der Wirtschaftsliteratur ist vom „soft budget constraint“ bei öffentlichen Unternehmen die Rede: „Private firms are on a harder budget constraint because private investors, lacking the State taxing power face a greater cost of raising funds. This hard budget constraint in turn fosters the [...] incentives of the manager to reduce costs“ (Martimort 2006: 8). Öffentliche Unternehmen hätten darüber hinaus noch die Sicherheit, dass der Staat für eventuelle Verluste hafte, was Umstrukturierungen zur Kostensenkung zusätzlich erschwere (Anderson et al. 1997: 145). Konkret tun sich die Entscheidungsträger/innen häufig schwer, defizitäre öffentliche Unternehmen ohne speziellen Anlass umzustrukturieren und vom „soft budget constraint“ zu befreien. Im Gegensatz dazu, bietet die Ankündigung eines Privatisierungsvorhabens aus der Sicht des/der politisch Verantwortlichen (meist schon im Vorfeld des Verkaufs) die Möglichkeit zu Kostensenkungen und Lohnanpassungen, die bei einem Verbleib des Unternehmens im öffentlichen Sektor zwar ebenso erreicht werden könnten, aber wesentlich konfliktträchtiger wären (Budäus 1982: 129). Mit „Konfliktträchtigkeit“ ist in diesem Fall der Widerstand von Gewerkschaften und anderen Verbänden gemeint. Es scheint sich daraus zu ergeben, dass die Position dieser Gruppen durch die Privatisierung geschwächt werden dürfte, wenn bestimmte Maßnahmen nach der Veräußerungsentscheidung stringenter durchgeführt werden können als zuvor: „Privatization alters the union's bargaining position and can lead to lower wages“ (Kuhlmann 2005: 13). Die Ausgabe von Belegschaftsaktien und eine breite

Streuung der Anteilsscheine in der Bevölkerung kann die Verhandlungskraft der Gewerkschaften zusätzlich schwächen, wie Zohnhöfer und Obinger (2005: 610 Bezugnehmend auf Bortolotti et al. 2004: 308) erklären, weil „sich auch die wirtschaftspolitischen Interessen dieser Bevölkerungsteile zugunsten einer stärker marktorientierten Politik [...] verändern, da nun ein Teil ihres Einkommens vom Wert ihrer Aktien und damit der Performanz der privatisierten Unternehmen abhängt.“ Diese Annahme mag auf bestimmte Situationen zutreffen, bloß wäre Deutschland dafür ein schlechtes Beispiel. Lediglich ein sehr kleiner Teil der Verkäufe öffentlicher Unternehmen erfolgte durch die Notierung an einer Börse und die gleichzeitige Ausgabe von Aktien an die breite Bevölkerung oder/und die Belegschaft. Ebenfalls scheint die Bereitschaft zu Risiko-Kapitalanlagen in Deutschland nach wie vor gering zu sein, verglichen mit anderen Ländern. Nicht verschwiegen werden soll, dass insbesondere bei großen nationalen Privatisierungen auch die Entscheidung zur Veräußerung an sich zur Konfliktsteigerung führen kann, wenn sich in der Bevölkerung und in Verbänden Vorbehalte gegen das Projekt selbst entwickeln. Die von den zitierten Autoren aufgestellte Hypothese ist jedoch, dass es sich dabei um Ausnahmen handele. Beim überwiegenden Teil der öffentlichen Unternehmen entsteht also offenbar die Einsicht der relevanten Akteure hinsichtlich der Notwendigkeit von Kostensenkungen über den Umweg einer Privatisierungsaussicht eher, als bei der bloßen Existenz eines normalen Umstrukturierungskonzeptes.

Es kann zusammengefasst werden: Privatisierung kann ein politisches Mittel der Konfliktvermeidung sein. Schon im Vorfeld einer möglichen Veräußerung ist es oft möglich, ein öffentliches Unternehmen profitabel zu machen; ohne diese Perspektive werden notwendige Schritte mit Blick auf die Reaktionen in der Öffentlichkeit offenbar häufig gescheut. Aus der Sicht des/der politisch Verantwortlichen muss diese Einschätzung nachdenklich stimmen, da sich Privatisierung möglicherweise als moderaterer Ersatz der konventionellen Umstrukturierung öffentlicher Unternehmen etabliert hat- mit dem Nachteil, dass der öffentliche Haushalt nicht dauerhaft von der geschaffenen Rentabilität profitieren kann.

2.4. Zweckbindungen von Privatisierungserlösen

Als eine andere Form der politischen Konfliktvermeidung kann die Zweckbindung von Veräußerungsgewinnen gelten. Im Vorfeld der Privatisierung wird über bestimmte Kanäle kolportiert, dass die Erlöse eines Verkaufs für ein bestimmtes Projekt eingesetzt werden. Dies geschieht mit dem Ziel, die Diskussion über die Sinnhaftigkeit der Veräußerung zu verlagern

auf die Frage, ob die Erlöse sinnvoll angelegt werden können. Beispielhaft kann hier genannt werden die Privatisierung der Salzgitter AG durch die Bundesregierung 1989, wobei der Erlös für die Gründung der „Bundesstiftung Umwelt“ verwendet wurde. Auf der Ebene der Bundesländer ist exemplarisch die Privatisierungs-Initiative „Offensive Zukunft Bayern“ zu nennen, deren Gewinne insbesondere in Bildung und Forschung investiert wurden. Kritiker der jeweiligen Privatisierungen setzen sich dem Vorwurf aus, essentielle andere Vorhaben verhindern zu wollen. Schon längst entdeckt und benutzt haben das Mittel der Zweckbindung die politisch Verantwortlichen in den Schwellenländern: „Some countries, including Bolivia, Estonia, and Hungary, have explicitly linked the use of privatization proceeds to the transition costs associated with a pension reform. In effect this [...] could lend credibility and help garner political support for privatization“ (Davis et al. 2000: 13). Man wundert sich gelegentlich von Seiten der Wirtschaftswissenschaft, warum diese Möglichkeit nicht häufiger genutzt werde (z.B. Newbery 1997: 29) Dass bei diesem Vorgehen gegenüber Vorbehalte angebracht sind, ergibt sich aus der Gewissheit, laufende Kosten durch einmalige Einnahmen nur kurzzeitig decken zu können. Zweckbindung in diesem Sinne kann daher nur als Mittel für die Außendarstellung angesehen werden, das mögliche Auswirkungen einer Privatisierung auf den Haushalt eher verschleiert als transparent macht.

Zum Überblick über die indirekten Bewertungsfaktoren von Privatisierung gehört auch eine andere Form der Zweckbindung, die sich ebenfalls nur sehr verhaltener wissenschaftlicher Anerkennung und Untersuchung erfreuen kann: die Folgekosten von Privatisierung, hier bezeichnet als „unintendierte Zweckbindung“ von Veräußerungserlösen. Truger weist beispielsweise in einer Untersuchung darauf hin, dass schon im Vorfeld einer Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens bestimmte Kosten anfallen (2008: 549): „Häufig gehen der Privatisierung aufwendige Vorbereitungen unter Einschaltung von kostspieligen Beratungsunternehmen voraus, für die der Staat direkt oder indirekt aufkommen muss. Hier wären auch Kosten für Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte etc. zu verbuchen.“ Einen ungleich größeren Posten von Belastungen, der an Privatisierungsbemühungen gekoppelt ist, stellen Ausgaben für Regulierungsinstitutionen dar. Effektive Regulierung kostet Haushaltsgelder- und zwar fortlaufend. Als Beispiel sei Großbritannien genannt. Forscher haben ermittelt (Levi-Faur/Gilad 2004), dass im Zeitraum von 1986 bis 2002 die britischen Regulierungsbehörden ihr Budget verdoppeln mussten, ihre Mitarbeiteranzahl sich im selben Zeitraum um 90 Prozent erhöht hat (2004: 109 f.) und dass die Anzahl der Regulierungsorgane in Großbritannien sich in dieser Zeit versechsfacht hat (2004: 120). Es ist nicht schwer, aus diesen Zahlen eine haushaltspolitische Bedeutung der Folgekosten von

Privatisierung abzuleiten. Die notwendigen Gelder sind unwiderrufbar mit der Veräußerung verknüpft und es ist beim Vollzug des Verkaufs für die politisch Verantwortlichen nicht absehbar, wie kostenintensiv eine effektive Regulierung des ausgegliederten Bereichs werden kann. Die Notwendigkeit der Regulierung bringt also eine unintendierte Form der Zweckbindung von Privatisierungseinnahmen mit sich, die negativ im öffentlichen Haushalt zu Buche schlägt.

3. Ein Versuch der systematischen Verknüpfung der indirekten Bewertungsfaktoren

Harvey B. Feigenbaum und Jeffrey R. Henig haben mit „The Political Underpinnings of Privatization: A Typology“ (1994) einen Versuch unternommen, die Motivationen für- und Ausgestaltungen von Privatisierung systematisch darzustellen und damit die indirekten Bewertungsfaktoren zum Thema Privatisierung zu verdeutlichen. Sie sind sich der Grenzen ihrer drei Idealtypen im weberschen Sinn sehr wohl bewusst (1994: 192 f.): Die Reinform der dargestellten Typen von Privatisierung lässt sich wahrscheinlich selten oder nie beobachten und länderspezifische Unterschiede können in die Typologie nicht einfließen.

Feigenbaum und Henig differenzieren zwischen drei Formen der Privatisierung (Feigenbaum/Henig 1994: 203). Die erste und unproblematischste Form ist die „Pragmatic Privatization“. Sie wird betrieben, um einzelne unprofitable Posten aus dem Haushalt zu entfernen und stellt ebenfalls die Möglichkeit da, sich unvorhergesehenen Ereignissen oder neuen Regularien anzupassen. Der oder die Verantwortliche wird Anteile an öffentlichen Unternehmen im Rahmen der Vermögensprivatisierung verkaufen, einzelne Aufgaben an Private vergeben, wenn er die Mittel hat, die Auftragserfüllung im Zweifelsfall zu erzwingen und für eine ausreichende Regulierung unter Wahrung der Interessen der Konsument(en)/innen in den entsprechenden Bereichen sorgen, wobei die Ersparnisse oder Mehreinnahmen zurück in den Haushalt fließen (Feigenbaum/Henig 1994: 193 ff.). Beobachtet werden konnte diese Form der apolitischen bezeichneten Privatisierung vor allem auf lokaler Ebene (in den USA und in Frankreich), wo sie „in this view, offers an administrative solution to a functional problem, that is, a change in organization to achieve goals for which private firms are deemed better suited“ (Feigenbaum/Henig 1994: 194).

Die zweite Ausgestaltung und zugleich wesentlich politischere Art der Privatisierung ist nach diesem Schema die „Tactical Privatization“. Der oder die Verantwortliche wählen sie als Mittel, Wähler zu werben und Unterstützer zu belohnen sowie als Möglichkeit, sich parteipolitisch von der Konkurrenz abzusetzen. Maßnahmen sind der vergünstigte Verkauf von Anteilen an profitablen öffentlichen Unternehmen als Patronageleistung, die Vergabe von

lukrativen Aufträgen an Firmen von Unterstützer(n)/innen der eigenen Politik und die mildere Verfolgung von Verstößen gegen die Regulierungsvorgaben, wobei eine Weitergabe der Ersparnisse und Einnahmen aus diesen Entscheidungen an die Wählerschaft erfolgt (Feigenbaum/Henig 1994: 196 ff.). Diese Methode der Veräußerungen sei in Frankreich und Großbritannien jeweils in der Zeit der konservativen Regierungen (Frankreich: insbesondere der Beginn der Amtszeit von Jacques Chirac; Großbritannien: Amtszeit von Margaret Thatcher) beobachtet worden, wobei „Tactical Privatization“ durch „Pragmatic Privatization“ ergänzt und verstärkt werden könne (Feigenbaum/Henig 1994: 196 f. u. 199).

Die dritte Version von Privatisierung, nach der Typologie, ist die „Systemic Privatization“. Die Durchführung ist an die Ziele geknüpft, das Vertrauen in die Regierung und den Einfluss dieser zu senken sowie politische Entscheidungen zugunsten ökonomischer Entscheidungen aus der öffentlichen Arena zu verdrängen. Der Mandatsträger oder die Mandatsträgerin dürfte dafür verstärkt staatliche Wohnungsbaugesellschaften verkaufen, um höherpreisige Miet- und Kauf-Immobilien zu fördern und ganze Bereiche ehemals staatlicher Service-Angebote ausgliedern. Dies geschehe in der Hoffnung, es würden neue Lobbygruppen entstehen, die politische Weggefährt(en)/innen zu einer Vermehrung derartiger Maßnahmen treiben und Regulierungsorgane ausschalten, indem diese, auf die Kompetenzen bezogen, entkernt werden, wobei die Ersparnisse und Einnahmen zu einer Reduzierung der Staatsquote verwendet werden (Feigenbaum/Henig 1994: 200 ff.). Dieses Szenario wird mit den britischen Privatisierungsbemühungen verknüpft und konkretisiert: „Rather than being the technocratic solution to a discrete number of specific problems, it aims at permanently changing class relations“ (Feigenbaum/Henig 1997: 201 u. 200). Auch wenn die Autoren ihre Typologie mit zahlreichen empirischen Daten und teilweise erstaunlichen Zitaten ehemaliger Verantwortungsträger/innen versehen, fällt es zumindest hinsichtlich der dritten Ausprägung der Privatisierung schwer, sie als Grundlage weiterer Überlegungen anzusehen. Es stellt sich die Frage, ob die politischen Akteur(e)/innen heute überhaupt so weit in die Zukunft planen können und wollen. Die Unterscheidung zwischen „Pragmatic“- und „Tactical Privatization“ scheint hingegen nützlich zu sein bei der Untersuchung der politischen Aspekte von Veräußerungen. Überhaupt ist den Autoren recht zu geben in ihrem Bemühen, die Langfrist-Effekte von Privatisierung auf die Handlungsfähigkeit des Staates zu erfragen- eine von der Wissenschaft eher stiefmütterlich behandelte Aufgabe, da sie weniger empirisch, als vielmehr normativ zu bearbeiten wäre. Ebenso nach normativen Kriterien müsste sich die haushaltspolitische Bewertung der präsentierten Typologie richten: Ein schuldenfreier Staatshaushalt eines geschrumpften Regierungsapparats gegenüber einem handlungsfähigen

Staat mit problematischer Haushaltslage- je nach ideologischer Überzeugung wird man dem Volumen eines Haushaltes eine eigene Wichtigkeit beimessen oder nicht.

Tabelle 1: Privatisierungs-Typologie nach Feigenbaum/Henig,1997

Typen --->	„Pragmatic Privatization“	„Tactical Privatization“	„Systemic Privatization“
Motive	Reaktion auf kurzfristige Ereignisse/Haushalts-lücken schließen	Wähler anlocken/Unterstützer/innen belohnen/ Abgrenzung gegenüber politischen Gegner(n)/innen	Vertrauen in Regierung schwächen/Einfluss der Regierung verringern/ politische Entscheidungen verdrängen
Privatisierung	Vermögensprivatisierung bei Verlust bringenden Unternehmen	Vermögens- und materielle Privatisierung bei Profit bringenden Unternehmen	Vermögens- und materielle Privatisierung/ Einstellung staatlichen Wohnungsbaus zugunsten Wohneigentums
Auftragsvergabe	Vergabe an kompetente Dienstleister im Rahmen von Ausschreibungen	Vergabe an Firmen von Unterstützer/innen aus Politik und Wirtschaft	Vergabe ebenfalls ausgelagert/weitere Lobbyarbeit für Privatisierung
Regulierung	Maßvolle Deregulierung in privatisierten Branchen (für d. Bürger/in)	Durchsetzung von Bestimmungen bei Unterstützer(n)/innen lockern	Komplette Deregulierung/kein Eingreifen mehr möglich
Mittelverwendung	Haushaltszweck	(Spitzen-)Steuersenkung	Staatsquote senken

4. Die haushaltspolitische Bewertung von Privatisierungen

Empirisch belegen lassen sich direkte Faktoren, die zur fiskalpolitischen Bewertung von Privatisierungen geeignet sind. Die Komplexität und Vielfältigkeit der Effekte auf den Haushalt würden allerdings eine sehr umfassende Untersuchung notwendig machen. Truger formuliert dazu: Eine wirklich aussagekräftige Analyse der fiskalischen Auswirkungen der Privatisierung „müsste für alle Haushaltsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) jeweils zumindest die wesentlichen Privatisierungsprojekte (formell, funktional, materiell) erfassen. Für jedes einzelne dieser Projekte müsste dann in konsistenter Weise ein Referenzszenario ohne Privatisierung aufgestellt und mit dem Privatisierungsszenario verglichen werden. Dabei müssten jeweils die potenziellen makroökonomischen Rückwirkungen einbezogen werden“ (Truger 2008: 550). Solches kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, aber auch allgemein gibt es sehr wenige Untersuchungen, die sich der Erfüllung dieser Kriterien auch nur annähern. Hilfsweise sollen in diesem Abschnitt des Aufsatzes Indizien für oder gegen eine merkliche Auswirkung von Veräußerungsaktivitäten auf den öffentlichen Haushalt gesammelt werden. Falls Privatisierung einen Einfluss auf den Haushalt hat, müsste dies in den Zahlen der volkswirtschaftlichen Größen Schuldenstand des Bundes, Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum abgebildet sein. Für die Untersuchung der Auswirkungen auf diese Kennzahlen wird für Großbritannien und für diverse Entwicklungsländer auf

Sekundärliteratur zurückgegriffen. Die Auswirkungen von Privatisierung auf die deutsche Volkswirtschaft werden direkt anhand von Zahlen des Statistischen Bundesamts und des Bundesministeriums der Finanzen überprüft, die in Form von Tabellen zur Verfügung stehen. Dabei ist jeweils das Jahr vor der Privatisierung, das Jahr der Veräußerung und das Folgejahr abgebildet, um die Trends verdeutlichen zu können. Es wurden für die Darstellung im Aufsatz im Falle Deutschlands Jahre mit erhöhter Privatisierungstätigkeit ausgewählt- 1961, 1965, 1986, 1988, 1991, 1993, 1997 und das Jahr 2000. Die Daten für den Zeitraum bis einschließlich 1990 beziehen sich auf Westdeutschland, die Daten ab 1991 auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland.

4.1. Kann durch Privatisierung die öffentliche Verschuldung verringert werden?

Soll der Staat von Privatisierungserlösen dauerhaft profitieren, müsste in Privatisierungszeiten ein Schuldenabbau stattfinden. Nicht selten werden Privatisierungen auch mit dem Ziel der Sanierung der Haushalte begründet. Um mit den Entwicklungsländern zu beginnen, kann eine Untersuchung des Internationalen Währungsfonds (IWF), der sich seit langem für Privatisierung ausspricht, zitiert werden. In dieser Untersuchung haben von 19 Schwellenländern genau vier Privatisierungserlöse zum Schuldenabbau verwendet. Der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) verringerte sich nur in diesen Fällen, „though clearly this involved many other factors in addition to the use of the privatization proceeds“ (Davis et al. 2000: 20 f.). Eine andere Untersuchung des IWF, die den vielversprechenden Titel „Evidence of the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization“ trägt, enthält gar den entblößenden Satz: „Changes in the overall balance, however, are not explained very well by the included variables“ (Barnett 2000: 11). Eine Erklärung dafür geben White und Kelegama (1994: 21): „if a government sells off assets at their market value, then there will be no impact at all on the present value of future government budgets.“ Nur wenn eine Firma von der Regierung über dem Marktwert verkauft werde, könnten die Erlöse die ständigen Einnahmen aus Dividenden und Gewinnen übersteigen, die vorher regelmäßig in den Haushalt gegangen sind. Ob dies nun zutrifft oder nicht: Wenn selbst die stärksten Befürworter von Veräußerungen des IWF keine empirischen Daten dazu finden können, spricht wenig für einen wesentlichen Einfluss der Privatisierungserlöse auf den Schuldenstand von Schwellenländern.

Das zweite Beispiel soll Großbritannien sein. Bacchiocchi und Florio stellen in ihrer empirischen volkswirtschaftlichen Untersuchung fest, dass ein „beneficial effect on interest expenditures for the public sector“ zu verzeichnen ist, „as real interest decrease following

debt repayment“ (Bacchiocchi/Florio 2008: 19). Großbritannien hat es also geschafft, durch Privatisierungen die Staatsverschuldung zu verringern. Es wird konkretisiert: „privatisation proceeds allow the Exchequer in the short run to increase current expenditure, and then to pay back debt and decrease spending on interest“ (Bacchiocchi/Florio 2008: 16). Durch die Erlöse konnten also im Falle Großbritanniens Schulden zurückgezahlt und Zinslasten verringert werden. Es stellt sich allerdings angesichts der aktuellen Haushaltsdefizite der Briten die Frage nach der Dauerhaftigkeit dieser Entlastungen.

Jahr	Jahr vor Privatisierungen	Privatisierungsjahr	Folgejahr
1961	13,4 Mrd. (1960)	15,9 Mrd. (1961)	15,4 Mrd. (1962)
1965	17,5 Mrd. (1964)	17,9 Mrd. (1965)	19,5 Mrd. (1966)
1986	200,6 Mrd. (1985)	211,3 Mrd. (1986)	225,2 Mrd. (1987)
1988	225,2 Mrd. (1987)	242,9 Mrd. (1988)	250,8 Mrd. (1989)
1991	277,2 Mrd. (1990)	299,6 Mrd. (1991)	310,2 Mrd. (1992)
1993	310,2 Mrd. (1992)	350,3 Mrd. (1993)	364,2 Mrd. (1994)
1997	426,0 Mrd. (1996)	459,6 Mrd. (1997)	487,9 Mrd. (1998)
2000	708,3 Mrd. (1999)	715,6 Mrd. (2000)	697,2 Mrd. (2001)

Als drittes Beispiel sollen Daten aus Deutschland betrachtet werden (siehe Tabelle 2). Eine deutliche Reduktion der Bundesschulden in der Folge eines Jahres mit mehreren Privatisierungen öffentlicher Unternehmen ist nur in einem der acht Beispieljahre, dem Jahr 2000, zu verzeichnen. Des weiteren macht es den Anschein, als sei es in einem Zeitraum, 1961/62, möglich gewesen, ein weiteres Ansteigen der Schulden zu bremsen. In den verbleibenden sechs Beispiel-Zeiträumen haben die Privatisierungserlöse keine haushaltssanierende Wirkung gehabt. Offenbar sind die Geldsummen aus Veräußerungen zu gering (möglicherweise aufgrund des schon beschriebenen Problemdrucks), als dass eine Verringerung der Verschuldung wie in Großbritannien allein dadurch möglich wäre. Zudem scheint auch eine Stabilisierung des Schuldenstandes mit den Erlösen aus Privatisierungen allein nicht möglich zu sein- insbesondere nicht, wenn die jeweilige konjunkturelle Lage Probleme für den Haushalt mit sich bringt.

Insgesamt spricht wenig dafür, dass die öffentlichen Haushalte eines Landes mittels Privatisierungsgewinnen dauerhaft entlastet werden könnten. Die Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen belaufen sich für den Bund seit 2000 jährlich auf etwa 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Truger 2008: 554). Damit ist bestenfalls eine jeweilige Senkung der

Neuverschuldung zu erreichen und nicht etwa eine Komplett- oder Teilsanierung des Haushalts. Wenn Privatisierung also keinen deutlichen positiven Effekt auf die öffentlichen Haushalte hat, könnte zumindest eine verringerte Arbeitslosigkeit eine fiskalische Entlastung bringen.

4.2. Kann durch Privatisierung die Arbeitslosigkeit vermindert werden?

Wenn durch Veräußerungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit erheblich gesenkt werden könnte, hätte dies positive Auswirkungen auf den Haushalt in Form von geringeren Kosten für soziale Leistungen und in Form von höheren Einkommenssteuererlösen. Trotz offensichtlich schwacher Erlöse aus Direkteinnahmen aus den Privatisierungen, könnten zusätzliche Einnahmen erschlossen werden.

Zunächst soll überprüft werden, ob die Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen zurückgedrängt werden kann. Untersuchungen zeichnen ein uneinheitliches Bild. Zwar schreiben Davis et al.: „State-owned firms [...] may be overstaffed and pay excessive wages and benefits“ (2000: 24 f.), und geben viele Beispiele für erhebliche Stellenreduktionen nach Privatisierungen in Schwellenländern. Allerdings geben sie auch zu, dass es schwierig ist, in aufstrebenden Volkswirtschaften die durch Privatisierung abgebauten und die durch allgemeines Wirtschaftswachstum hinzugewonnen Arbeitsplätze zu unterscheiden und hinsichtlich ihres Verhältnisses zueinander zu untersuchen (Davis et al. 2000: 25). Es ist jedoch eher davon auszugehen, dass Privatisierungen einen negativen Effekt auf den Arbeitsmarkt haben, der in Entwicklungsländern durch das allgemeine Wirtschaftswachstum möglicherweise leichter wieder ausgeglichen werden kann. Diese Problematik scheinen auch die Autoren vom IWF zu sehen: „Even if over time privatization does not have adverse effects on sectoral or total employment, [...] [t]his lends importance to measures that mitigate the social impact of privatization“ (Davis et al. 2000: 26). Es kann also mit Sicherheit nicht von einer signifikanten Senkung der Arbeitslosigkeit in der Folge von Privatisierungen in Schwellenländern ausgegangen werden.

Die Wissenschaftler Bacchiocchi und Florio sind sich in ihrer Einschätzung für Großbritannien sicherer: „The common wisdom, in fact, is that privatised industries immediately act to reduce employment, in favor of capital increases“ (Bacchiocchi/Florio 2008: 17). Sie untersuchen die Auswirkungen von Privatisierung auf den britischen Arbeitsmarkt: „Impulse responses [...] report a positive but very short effect on employment and final output, probably because most of downsizing was already accomplished under government ownership“ (Bacchiocchi/Florio 2008: 18). Mit anderen Worten wurden in der

Vorbereitung der Privatisierung durch die öffentliche Hand so viele Stellen abgebaut, dass die privaten Besitzer einige dieser Stellen wieder besetzen müssen. Es kann also auch in Großbritannien nicht von einer größeren oder dauerhaften Reduzierung der Arbeitslosenquote durch Veräußerungen ausgegangen werden.

Jahr	Jahr vor Privatisierungen	Privatisierungsjahr	Folgejahr
1961	1,3 % (1960)	0,8 % (1961)	0,7 % (1962)
1965	0,8 % (1964)	0,7 % (1965)	0,7 % (1966)
1986	8,2 % (1985)	7,9 % (1986)	7,9 % (1987)
1988	7,9 % (1987)	7,7 % (1988)	7,1 % (1989)
1991	6,4 % (Westdt. 1990)	8,3 % (Gesamtdt. 1991)	7,7 % (1992)
1993	7,7 % (1992)	8,9 % (1993)	9,6 % (1994)
1997	10,3 % (1996)	10,6 % (1997)	11,0 % (1998)
2000	10,5 % (1999)	9,6 % (2000)	9,3 % (2001)

Für die Untersuchung der Lage in Deutschland stehen die Arbeitslosenquoten aus den schon betrachteten Beispieljahren zur Verfügung (Tabelle 3). Ein deutlicher Abwärtstrend zeigt sich in drei privatisierungsintensiven Zeiträumen: 1961, 1988 und im Jahr 2000. Eine schwächere Senkung der Arbeitslosenquote ist in weiteren drei Zeiträumen um die Jahre 1965, 1986 und mit Einschränkungen 1991 auszumachen. Somit kann in sechs der acht ausgewählten Beispieljahren ein schwacher beschäftigungsfördernder Effekt von Privatisierungen vermutet werden. Allerdings sind strukturelle Veränderungen im Vorlauf der Veräußerungen nicht durch diese Daten abgedeckt. Diese Einschränkung ist zu machen, da bekannt ist, dass öffentliche Unternehmen schon im Vorfeld der Privatisierung massive Stellenkürzungen durchführen (die Arbeitslosenzahlen im Vorfeld einer großen Privatisierung könnten dadurch auch nach oben getrieben worden sein). Denkbar ist dann, dass nach dem Vollzug der Privatisierung eher der Bedarf nach neuen Stellen im Unternehmen zur Wirkung kommt, jedenfalls unmittelbar häufig keine weiteren Entlassungen anstehen. Auch lassen sich die schwachen positiven Effekte aufgrund der geringen Größe der privatisierten Unternehmen in einzelnen Beispieljahren nur schwerlich auf die jeweiligen Privatisierungen zurückführen. Insgesamt kann man also von einem negativen Effekt der Privatisierung auf die Arbeitslosenzahlen im Vorfeld der Veräußerung ausgehen und von einem häufig fast neutralen oder manchmal leicht positiven Effekt der Privatisierung direkt nach ihrer Umsetzung. Dies scheint unabhängig zu sein von den Ländern oder Regionen, die betrachtet

werden. Für die Haushaltssituation bedeutet dies, dass auch durch Beschäftigungseffekte in der Folge von Privatisierungen der öffentliche Haushalt nicht spürbar entlastet werden dürfte. Eine weitere Möglichkeit, die den Haushältern mehr Handlungsspielraum gäbe, wäre eine Steigerung des Wirtschaftswachstums infolge von Veräußerungen.

4.3. Kann durch Privatisierung das Wirtschaftswachstum gesteigert werden?

Privatisierungen können für den Haushalt sichtbar werden, wenn durch diese das Wirtschaftswachstum in einem Land so angekurbelt wird, dass der Haushalt ein Mehr an Steuereinnahmen und verminderte Ausgaben in anderen Bereichen verzeichnen kann.

Ob Wirtschaftswachstum mit Privatisierungen in Verbindung zu bringen ist, dürfte im Falle der Entwicklungsländer wiederum schwierig herauszufinden sein. So liest sich auch die Untersuchung des IWF von Barnett zunächst gut: „The empirical evidence strongly supports the hypothesis that privatization is positively correlated with real GDP growth“ (2000: 20). Allerdings wird sogleich eine Einschränkung vorgenommen: „Given the simple specification that is used, the results should be interpreted cautiously and not construed to imply causation. [...] [I]n all likelihood the privatization variable is capturing the positive impact of a general regime change toward better economic policies“ (Barnett 2000: 22). Die generell positive Entwicklung der Wirtschaftskraft in einem Entwicklungsland macht es also unmöglich, den tatsächlichen Einfluss von Privatisierung herauszufinden. Da in Schwellenländern häufig Privatisierungen stattfinden und das Wachstum trotzdem hoch bleibt, ist ein neutraler oder schwach positiver Effekt auf das Wirtschaftswachstum wahrscheinlich.

Auch beim Blick nach Großbritannien erscheint ein Anfachen des Wirtschaftswachstums durch bloße Privatisierung fraglich: „an examination of the performance of 12 privatised companies during the 1980s concluded that the fastest growing and more profitable privatised industries were caused from growth and profitability to privatisation rather than private ownership itself, and productivity growth was unrelated to privatisation (Letza/Smallman/Sun 2004: 166 Bezug nehmend auf Bishop and Kay, 1988). Eine andere Studie von Bacchiocchi und Florio (2008: 19) kommt zu dem Ergebnis, „that privatisation per se does not guarantee in any circumstances more output and growth, as the UK case study shows.“ Das ist erstaunlich, da Veräußerungen in der öffentlichen Diskussion häufig mit dem Ziel verknüpft werden, die Wirtschaft zu stärken und anzukurbeln.

Tabelle 4: Wirtschaftswachstum D (in % vom BIP ggü. Vorjahr); Quelle: Statistisches Bundesamt			
Jahr	Jahr vor Privatisierungen	Privatisierungsjahr	Folgejahr
1961	8,6 % (1960)	4,6 % (1961)	4,7 % (1962)
1965	6,7 % (1964)	5,4 % (1965)	2,8 % (1966)
1986	2,3 % (1985)	2,3 % (1986)	1,4 % (1987)
1988	1,4 % (1987)	3,7 % (1988)	3,9 % (1989)
1991	5,3 % (1990)	5,1 % (1991)	2,2 % (1992)
1993	2,2 % (1992)	- 0,8 % (1993)	2,7 % (1994)
1997	1,0 % (1996)	1,8 % (1997)	2,0 % (1998)
2000	2,0 % (1999)	3,2 % (2000)	1,2 % (2001)

Auch in Deutschland verbindet man diese Ziele mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Könnte erhebliches Wirtschaftswachstum dadurch herbeigeführt werden, wäre dies ein klares Argument für Veräußerungen. Zur Überprüfung von Indizien werden wieder die Daten aus den Beispieljahren herangezogen (Tabelle 4). In drei der Beispielzeiträume (1988, 1997, 2000) ist das Wirtschaftswachstum im Jahr vieler Privatisierungen und im Folgejahr stärker als das Wirtschaftswachstum vor der Veräußerung. Die Daten der verbliebenen fünf Beispielzeiträume lassen nicht auf einen deutlichen Effekt von Privatisierung auf das Wirtschaftswachstum schließen. Auch im Falle der drei Beispiele mit höherem Wirtschaftswachstum muss bezweifelt werden, ob der öffentliche Haushalt angesichts der vergleichsweise geringen Wachstumsraten (außer 1988) tatsächlich auf der Einnahmeseite deutlich profitieren könnte.

Den Daten lassen auch im Falle des Wirtschaftswachstums vermuten, dass Privatisierung öffentlicher Unternehmen eher einen geringen Effekt auf haushaltsrelevante volkswirtschaftliche Entwicklungen hat. Es scheint mehr oder weniger zufällig, ob in einem Jahr mit vermehrten Privatisierungsbemühungen ein gutes Wachstum herrscht oder nicht. Insgesamt kann also allenfalls, und auch dann nicht mit letzter Sicherheit, bei kleinen Ländern von einem gewissen Einfluss der Veräußerungstätigkeiten auf das Wirtschaftswachstum ausgegangen werden. Bei größeren Volkswirtschaften gibt es keine Hinweise, dass Privatisierungen spürbar zum Wirtschaftswachstum beitragen. Daher gibt es auch in diesem Bereich keine große Hoffnung, dass der Haushalt von Privatisierung spürbar profitieren könnte.

5. Fazit

In den vorangegangenen Abschnitten des Aufsatzes wurde herausgearbeitet, dass entgegen den Eindrücken, die sich aufdrängen, wenn man die öffentliche Debatte verfolgt, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen vermutlich keine deutlichen Spuren im öffentlichen Haushalt hinterlässt. Indirekte Einflussfaktoren, welche den Umgang der Politik mit diesen Unternehmen bestimmen- genannt wurden hier Effizienzerwartungen, politischer Problemdruck, Konfliktvermeidung sowie unintendierte und geplante Zweckbindung- sind eine mögliche Erklärung für die marginalen Einnahmemöglichkeiten und zugleich für Anreize auf Seiten der Politik. Die Folgerungen aus der Betrachtung der direkten Einflussfaktoren von Privatisierung auf den Haushalt (Möglichkeit des Schuldenabbaus, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Ankurbelung des Wirtschaftswachstums) lassen die Wahrscheinlichkeit der Nutzbarmachung von Privatisierungseffekten im haushaltspolitischen Sinne in weite Ferne rücken. Selbst wenn sich die Wissenschaft methodisch so verbessern sollte, dass der Einfluss dieser Faktoren besser bestimmt werden könnte, dürfte die Geringfügigkeit der Privatisierungserlöse und -effekte im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft gegen die These sprechen, das Thema Privatisierung hätte eine herausgehobene fiskalpolitische Relevanz.

Wenn dem Beobachter bei der Frage der Sinnhaftigkeit von Privatisierung aus haushaltspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht die Fakten zur Bewertung fehlen, kann es sich eigentlich nur um eine ideologische Frage handeln. Die in Abschnitt drei beschriebene Typologie weist in diese Richtung. Ob privatisiert werden soll oder nicht, hinge dann davon ab, wie stark sich der Staat in ökonomische Vorgänge einmischen sollte und müsste und wie effektiv er seine Regulierungseinrichtungen steuern könnte. Die Beantwortung dieser Frage hätte durchaus, wie man in Zeiten der Finanzkrise sieht, eine sozialpolitische und damit auch haushaltspolitische Bedeutung. Indes kann man nur auf eine Versachlichung der Privatisierungsdebatte in der Öffentlichkeit hoffen, damit die langfristigen Folgen von Veräußerungsentscheidungen zukünftig weniger anhand eines diffusen Strebens nach Effizienz bewertet werden, als vielmehr im Bewusstsein der Existenz von Folgekosten für Regulierung und künftige Bail-Outs.

Literaturverzeichnis

Ambrosius, Gerold (1995): Privatisierungen in historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion. In; Ellwein, Thomas et al. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 8, Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

Anderson, Robert E./Claessens, Stijn/Djankov, Simeon/Pohl, Gerhard (1997): Privatization: Privatization Effects in Central and Eastern Europe. In: *Economic Policy in Transitional Economies* 7. Nr.3. S. 137-162.

Ariff, Mohamed/Prasad, Dev/Vozikis, George S. (2007): Are government-linked IPOs underpriced? A three country privatization effort comparison. In: *The International Entrepreneurship and Management Journal* 3. Nr. 3. S. 293-307.

Bacchiocchi, Emanuele/Florio, Massimo (2008): Privatization and aggregate output: testing for macroeconomic transmission channels. In: *Empirica* 35. Nr. 5. S. 525-545.

Barnett, Steven (2000): Evidence on the Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. In: *IMF Working Paper* 00/130. S. 1-24.

Bishop, M/Kay, J. (1988): Does Privatisation Work? Lessons from the UK. In: *London Business School Paper. Centre for Business Strategy.*

Bortolotti, Bernardo/Fantini, Marcella/Siniscalco, Domenico (2004): Privatization Around the World: Evidence from Panel Data. In: *Journal of Public Economics* 88, S. 305-322.

Budäus, Dietrich (1982): Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte. In: *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft* 65. S. 1-260.

Clifton, Judith/Comín, Francisco/Díaz Fuentes, Daniel (2003): Privatization in the European Union. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.

Davis, Jeffrey/Ossowski, Rolando/Richardson, Thomas/Barnett, Steven (2000): Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization. In: *IMF Occasional Paper* 194. S. 1-43.

Engartner, Tim (2008): Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Feigenbaum, Harvey B./Henig, Jeffrey R. (1994): Political Underpinnings of Privatization: A Typology. In: *World Politics* 46. Nr. 2. S. 185-208.

Foster, C.D. (1992): *Privatisation: Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly.* Oxford. Blackwell.

Kuhlmann, Andreas (2005): Privatization Incentives- A Wage Bargaining Approach. In: *Ifo Working Paper* 18, S. 1-14.

Letza, Steve R./Smallman, Clive/Sun, Xiuping (2004): Reframing privatization: Deconstructing the myth of efficiency. In: *Policy Sciences* 37. Nr. 2. S.159-183.

Levi-Faur, David/Gilad, Sharon (2004): Review: The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate. In: *Comparative Politics* 37. Nr. 1. S. 105-124.

Martimort, David (2006): An agency perspective on the costs and benefits of privatization. In: *Journal of Regulatory Economics* 30. Nr. 1. S. 5-44.

Newbery, David M. (1997): The Budgetary Impact of Privatization. In: Fiscal Policy and Economic Reform, Essays in honour of Vito Tanzi. S. 9-31. London. Routledge.

Schuppert, Gunnar Volke (1995): Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre. In: Ellwein, Thomas et al. (Hg): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 8. S. 325-348. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.

StMF (2008): Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: Geschichte und Grundlagen staatlicher Beteiligungen. Auf: http://www.stmf.bayern.de/beteiligungen/geschichte_grundlagen/ Stand 10.11.2008.

Teichmann, Dieter/Vesper, Dieter (1997): Government Budgets 1997/98: Deficits Remain High Despite Restrictive Spending Policies. In: Economic Bulletin 34. Nr. 10. S. 11-20.

Truger, Achim (2008): Privatisierung und öffentliche Finanzen. In: WSI-Mitteilungen des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung 10/2008. S. 548-555.

Villalonga, B. (2000): Privatisation and efficiency: Differentiating ownership effects from political, organisational, and dynamic effects. In: Journal of Economic Behaviour and Organisation 42. S. 43-74.

White, Howard/Kelegama, Saman (1994): The Fiscal Implications of Privatization in Developing Countries: The Sri Lankan Experience. In: Institute of Social Studies Working Paper 179, The Hague. S. 1-39.

Zohlhöfer, Reimut/Obinger, Herbert (2005): Ausverkauf des "Tafelsilbers": Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000. In: Politische Vierteljahresschrift 46. S. 602-627.

Dorothea Schoppek

Privatisierung der Wasserversorgung auf kommunaler Ebene

Gliederung

A) Einleitung

B) Sollte die Wasserversorgung von der kommunalen in die private Hand übergehen?

1. Wasserversorgung in kommunaler Hand

1.1 Strukturen

1.2 Vorteile

1.3 Nachteile

2. Wasserversorgung in privater Hand

2.1 Zwei Grundmodelle des Wettbewerbs

2.1.1 Netzregulierung (Wettbewerb im Markt)

2.1.2 Vergaberegulierung (Wettbewerb um den Markt)

2.2 Formen der Privatisierung

2.2.1 Funktionale Privatisierung

2.2.2 Public Private Partnership

2.2.3 Materielle Privatisierung

2.2.4 Organisationsprivatisierung

2.3 Triebkräfte

2.4 Vorteile

2.5 Nachteile

3. „Erfahrungsberichte“: Privatisierung und ihre Folgen

3.1. Rekommunalisierungsfälle

3.2 Frankreich

3.3 Cochabamba

C) Fazit

Literaturverzeichnis

A) Einleitung

„Für das Leben des Menschen auf der Erde ist Wasser - neben Luft - die einzige Ressource, die nicht durch andere Ressourcen ersetzt werden kann. Während das Leben des Menschen grundsätzlich auch möglich wäre, wenn beispielsweise Strom durch Gas, Erdöl durch pflanzliche Rohstoffe und Metalle durch Kunststoffe ersetzt würden, ist Wasser dafür eine unabdingbare Voraussetzung.“³

Wasser ist also kein Handelsgut wie jedes andere: Es ist ein nicht substituierbares Lebensmittel, ohne das wir nicht leben könnten, zudem unumgänglich in Sachen Hygiene und Gesundheitsversorgung.

Während bei uns in Deutschland Wasser noch im Überfluss vorhanden ist, wird das Trinkwasser - global gesehen - immer knapper: 1,1 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Auf der anderen Seite besteht für private Unternehmen die Möglichkeit, genau von dieser Tatsache der Wasserknappheit und des Verteilungskonflikts zu profitieren.

Kann aber auch die Bevölkerung von einer Privatisierung der Wasserversorgung profitieren?

Im Folgenden soll die Frage erörtert werden, inwieweit es sinnvoll ist, dass die Wasserversorgung von der kommunalen in die private Hand übergeht. Hierzu werden die Vor- und Nachteile beider Varianten abgewogen, sowie einige Überlegungen zu verschiedenen Modellen der Privatisierung angestellt. Schlussendlich soll ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus helfen, die anfangs gestellte Frage zu beantworten und aufzuzeigen, welche weitreichenden Konsequenzen eine solche Privatisierung mitunter haben kann.

B) Soll die Wasserversorgung von der kommunalen in die private Hand übergehen?

1. Wasserversorgung in kommunaler Hand

1.1 Strukturen⁴

Die Wasserversorgung in Deutschland ist relativ kleinräumig strukturiert, 6655 oftmals kommunale Unternehmen versorgen die Bürgerinnen und Bürger in sogenannten natürlichen Gebietsmonopolen: Pro abgegrenztem Gebiet gibt es nur einen Anbieter, der dieses

³ Ewers et al (2001), S 7 f.

⁴ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Ewers et al (2001).

kostengünstiger beliefern kann, als es mehrere Anbieter könnten. Den rechtlichen Grundsatz hierfür liefert der kartellrechtliche Ausnahmereich nach § 103 GWB [a.F.]. Die Gemeinden haben das Recht, ausschließliche Konzessionen an einen Anbieter zu vergeben, sowie einen Anschluss- und Benutzungszwang zu verhängen.

In Deutschland entfallen auf eine Million Einwohner 88 Wasserversorger, 85% der Unternehmen werden öffentlich-rechtlich betrieben. Bei etwa 15% handelt es sich um private Anbieter, wobei sich nur 1,6% davon vollständig in privatem Eigentum befinden, der Rest ist lediglich formell oder funktional privatisiert. Der Trend geht allerdings dahin, private Dritte mit Aufgaben der Wasserversorgung zu beauftragen und diesen Sektor weiter zu liberalisieren. Liberalisierung und Privatisierung sind hierbei zwei zu unterscheidende Begriffe: Unter Liberalisierung fasst man die Aufhebung der bestehenden Gebietsmonopole sowie die Möglichkeit des Kunden, sich selbstständig für einen von vielen Anbietern zu entscheiden. Privatisierung bezeichnet die Beauftragung Privater mit der Aufgabe der Wasserversorgung, wobei zwischen verschiedenen rechtlichen Formen der Privatisierung zu differenzieren ist.

Die bisher gewachsenen kleinräumigen Strukturen beruhen auf dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nach Art. 28, 2 GG und der Idee der öffentlichen Daseinsvorsorge: Es „handelt sich hierbei um ‚öffentliche‘ Dienstleistungen, das heißt Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl dienen“.⁵ Der Staat muss diese nur gewährleisten, er braucht sie nicht selbst zu produzieren oder anzubieten, sondern kann auch Dritte damit beauftragen. Trotzdem halten viele Gemeinden an der Wasserversorgung fest bzw. kaufen diese von Privaten im Rahmen einer sogenannten Rekommunalisierung sogar wieder zurück. Der Verband kommunaler Unternehmen spricht sich eindeutig für die Beibehaltung der kommunalen Wasserwirtschaft aus.

1.2 Vorteile

Da das Allgemeinwohl stark von einer sicheren Trinkwasserversorgung und der Qualität des Trinkwassers abhängig ist, „sollte die Trinkwasserversorgung einer strikten öffentlichen Kontrolle unterworfen bleiben, was bei einem kommunal getragenen Versorgungsunternehmen in hohem Maße gewährleistet ist.“⁶ Gerade weil ein solches öffentliches Unternehmen nicht dem Wettbewerb im und um den Markt ausgesetzt ist, kann es die Aufgaben der Daseinsvorsorge zum Vorteil aller Beteiligten besser bewältigen.

⁵ Ambrosius (2008), S. 527.

⁶ Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie- und siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e.V. Stuttgart (Hrsg.) (2001), S. 28.

Neben einer stabilen Preispolitik, deren Kalkulation der demokratischen Kontrolle unterliegt, verfolgen die kommunalen Versorger auch umweltpolitische Ziele. Laut dem Verband kommunaler Unternehmen investieren die Unternehmen jährlich zwei Milliarden Euro in die Sanierung und Instandhaltung der Netzinfrastruktur, so dass das deutsche Trinkwasser eine sehr hohe Qualität besitzt und damit im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz einnimmt. Desweiteren ergeben sich daraus nur geringe Wasserverluste, die durch marode Leitungen in anderen Ländern in einem viel höheren Ausmaß vorkommen.

Die dezentrale Wasserversorgung hat kurze Transportwege zur Folge, was sich wiederum positiv auf die Wasserqualität auswirkt: Trinkwasser sollte nicht über weite Strecken hinweg transportiert oder gelagert werden. Darüberhinaus kann ein weitgehend vom Weltmarkt unabhängiges kommunales Unternehmen - im Gegensatz zu einem „global player“ - eine stabile Arbeitsmarktpolitik verfolgen und sieht sich nicht genötigt, auf Kosten von Arbeitsplätzen Effizienzsteigerung und Profitmaximierung zu betreiben. Die Versorgung mit einem Grundnahrungsmittel steht demnach im Widerspruch zu einer gewinnorientierten Vermarktung.

1.3 Nachteile

Kommunale Unternehmen entziehen sich – wie eben beschrieben – dem Wettbewerb, was mitunter dem Endverbraucher zum Nachteil gereichen kann. Durch den Wegfall der Konkurrenzsituation auf dem freien Markt mangelt es an Kostensenkungsanreizen, die zu einem vergleichsweise hohen Kubikmeterpreis für Wasser führen. Durch den Benutzungs- und Anschlusszwang hat der Verbraucher nicht die Möglichkeit, sich für einen günstigeren Wasseranbieter zu entscheiden. Während die hohe Qualität des deutschen Trinkwassers und die Versorgungssicherheit unumstritten sind, „bestehen Qualitätsverbesserungspotenziale insbesondere bei kleinen Versorgungssysteme im ländlichen Raum. Kleine Versorgungsunternehmen sind vielfach nicht in der Lage, das Fachpersonal vorzuhalten, das über die erforderlichen Detailkenntnisse verfügt. Große Unternehmen haben demgegenüber den Vorteil, dass sie entsprechendes Know how bei der Versorgung mehrerer Gemeinden nutzen können.“⁷ Da sich der organisatorische Zuschnitt der Versorgungsgebiete nach den Verwaltungsgebietsgrenzen richtet, können weitere Größenvorteile nicht nutzbar gemacht werden. Ein hoher Investitionsbedarf in die Leitungsnetze belastet den kommunalen Haushalt sehr stark und überfordert insbesondere finanzschwache Gemeinden, was mitunter zu einer Kooperation mehrerer Gemeinden in sogenannten Zweckverbänden führt.

⁷ Ewers et al (2001), S. 22.

Diskussionen über Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene werden angesichts einer wettbewerbsorientierten Gesellschaft und eines liberalisierten europäischen Binnenmarkts immer häufiger und weiten sich auch auf den Sektor der Trinkwasserversorgung aus.

2. Wasserversorgung in privater Hand

2.1 Zwei Grundmodelle des Wettbewerbs⁸

Beschäftigt man sich näher mit den Folgen und Voraussetzungen von Privatisierung im Bereich der Wasserversorgung, muss man sich zunächst mit zwei konkurrierenden Grundmodellen der Liberalisierung auseinandersetzen: Dem Modell der Netzregulierung (Wettbewerb im Markt) und dem Modell der Vergaberegulierung (Wettbewerb um den Markt). Beide Modelle begünstigen den Wettbewerb zwischen verschiedenen Wasserversorgern, gehen allerdings sehr unterschiedlich mit der Tatsache um, dass die Wasserversorgung von einem Netz abhängig ist.

2.1.1 Netzregulierung (Wettbewerb im Markt)

Durch das Modell der Netzregulierung soll kein Wettbewerb um den Markt, also um das Leitungsnetz, sondern ein Wettbewerb im Netz befördert werden. Dies beinhaltet selbstredend die Abschaffung der natürlichen Monopole, sowie des Anschluss- und Benutzungszwangs. Zu realisieren wäre dies durch die Aufhebung des kartellrechtlichen Ausnahmereichs für die Trinkwasserversorgung nach §103 GWB a.F. oder durch einen freiwilligen Verzicht der Gemeinden.

Grundsätzlich geht es beim Modell der Netzregulierung darum, auch im Bereich der Wasserversorgung einen Wettbewerb nach dem Vorbild anderer netzabhängiger Dienstleistungen wie zum Beispiel der Strom- oder Gasversorgung zu schaffen. Mehrere Anbieter nutzen gemeinsam ein Netz und der Kunde kann entscheiden, von wem er die Dienstleistung bezieht. Die somit entstehende Konkurrenzsituation zwischen den Anbietern soll zu steigender Effizienz führen und den Bürgerinnen und Bürgern zum Vorteil gereichen: Sinkende Preise bei steigender Leistung. Eine solche Regelung schließt natürlich ausschließliche Konzessionsverträge und Demarkationsabsprachen aus. Die Gemeinden dürfen das Recht und die Pflicht zur Wasserversorgung eines bestimmten Gebiets also nicht einem singulären Anbieter per Konzession übertragen, sondern haben dafür Sorge zu leisten,

⁸ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Masing (2004).

dass es für alle Marktteilnehmer einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz gibt. Die mit den natürlichen Eigenschaften des Element Wassers einhergehenden Probleme für dieses Modell sind evident: In einem Gutachten aus dem Jahr 2000 macht das Umweltbundesamt darauf aufmerksam, dass „eine Vermischung von Wässern unterschiedlicher Beschaffenheit nicht ohne weiteres möglich ist.“⁹. Desweiteren sind „die Rohrnetze in der Regel in Verteilungsrichtung mit abnehmenden Durchmessern ausgerichtet, so dass nicht entgegen der Rohrnetzgestaltung beliebig viel Wasser in ein Netz eingespeist werden kann“¹⁰ Auch die Lagerung und der Transport von Wasser über weite Strecken hinweg kann zur Minderung der Wasserqualität führen. Zumal letztlich nicht nachzuvollziehen ist, welcher Anbieter zum Beispiel verschmutztes Wasser eingeleitet hat, was wiederum dazu führt, dass die Verantwortlichkeiten rückwirkend nicht mehr geklärt werden können.

Will man also den deutschen Qualitätsstandard in Sachen Wasser beibehalten, ist dieses Modell zum jetzigen Stand der technischen Möglichkeiten weitgehend indiskutabel, so dass man dem Modell der Vergaberegulierung den Vorzug geben muss.

2.1.2 Vergaberegulierung (Wettbewerb um den Markt)

Während das Modell der Netzregulierung von einem Wettbewerb im Markt und der Abschaffung der natürlichen Gebietsmonopole ausging, beruht das Modell der Vergaberegulierung auf der Idee der zeitlich befristeten Versteigerung der Monopolstellung an einen privaten Anbieter. „Statt eines Wettbewerbs der Dienstleistungen selbst wird ein Wettbewerb um das Monopol, d.h. um den Markt, veranstaltet: Der günstigste und effizienteste Dienstleistungserbringer soll mit der Erbringung der Dienstleistung beauftragt werden und hierfür durch Konzession die entsprechende Monopolstellung eingeräumt bekommen.“¹¹ Die Gemeinde ermittelt also per Ausschreibung einen privaten Anbieter, der für einen bestimmten Zeitraum das ihm übertragene Gebiet mit Wasser versorgt. Mittels der Ausschreibung kann die Gemeinde Details zur Höhe des Wasserpreises, der Qualität, der Netzpflege oder des Investitionsaufwands festlegen. Das private Unternehmen, welches den Anforderungen und Vorstellungen der Gemeinde am besten entspricht, erhält das Monopol, der Anschluss- und Benutzungszwang bleibt bestehen. Durch dieses Verfahren bleibt die kommunale, teils kleinräumige Struktur der Wasserversorgung bestehen, so dass kurze Transportwege weiterhin ausgenutzt werden können bei gleichzeitiger Konzentration eines besonders effizienten Anbieters über größere Räume hinweg. Der Zuschnitt der

⁹ Brackemann et al (2000), S. 33.

¹⁰ Ebenda, S. 33.

¹¹ Masing (2004), S. 158 f.

Versorgungsgebiete hängt nun weniger von administrativen Grenzen als viel mehr von technisch-wirtschaftlichen Gesichtspunkten ab. „Die Ausschreibung von Wasserdienstleistungen bedeutet [allerdings] keineswegs die Aufgabe von Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Wasserversorgung.“¹² Wie bereits erwähnt, bietet das Ausschreibungsverfahren der Gemeinde Möglichkeiten, ihre Interessen effektiv zu vertreten. Allerdings ist ein einmal geschlossener Vertrag im Nachhinein schwer anzufechten und ein Ausstieg meist mit sehr hohen Kosten verbunden. Auch hinsichtlich der Vertragsdauer eröffnet sich ein Dilemma: Wird die Konzession nur für einen kurzen Zeitraum vergeben, um den Wettbewerb nicht brach liegen zu lassen, ist der Anreiz von langfristigen und teuren Investitionen z.B. in das Leitungsnetz äußerst gering. Bei langen Vertragslaufzeiten leidet der Wettbewerb und es besteht die Gefahr, dass der Anbieter nicht den Qualitätsstandard leistet, den er im Blick auf spätere neue Vergabeverfahren leisten würde.

Aufgabe der Kommune bleibt es, die Vergabe zu regulieren und den privaten Unternehmer zu kontrollieren. Wie viel Gestaltungsspielraum sie behält, hängt immer ganz maßgeblich von der Form der Privatisierung ab.

2.2 Formen der Privatisierung¹³

2.2.1 Funktionale Privatisierung

Von einer funktionalen Privatisierung spricht man, wenn die technische Durchführung einer Aufgabe, nicht aber die Aufgabenverantwortung, also die Erfüllungspflicht selbst, auf einen Privaten übertragen wird: „Der Private wird als Erfüllungsgehilfe bzw. Verwaltungshelfer der Kommune tätig.“¹⁴ Im Falle der Wasserversorgung wäre dies also die Versorgung der Haushalte mit Wasser. Grundsätzlich lassen sich bei der funktionalen Privatisierung zwei Modelle unterscheiden: Das Betriebsführungs- und das Betreiber- bzw. Konzessionsmodell. Übergibt eine Gemeinde dem privaten Unternehmen per Vertrag die Betriebsführung, so führt dieser den Wasserbetrieb im Namen der Gemeinde, sprich er kümmert sich um den Betrieb, die Wartung und Instandhaltung der Anlagen, sowie um die Geschäftsführung. Die Gemeinde bleibt dem Unternehmen gegenüber allerdings weisungsbefugt und hat die Rechnungen für Ausgaben und Investitionen, wie z.B. in das weiterhin in ihrem Eigentum stehende Leitungsnetz, selbst zu tragen. Privatisiert wird also lediglich die Erfüllung und Durchführung der Aufgabe, es besteht keine „selbstständige Rechtsbeziehung zwischen dem Betriebsführer

¹² Bardt (2006), S. 21.

¹³ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Emmerich-Fritsche (2007) und Zacharias (2001).

¹⁴ Zacharias (2001), S. 454.

und den Anlagenbenutzern¹⁵, sondern weiterhin zwischen dem Endverbraucher und der Kommune.

Das Betreiber- oder Konzessionsmodell ermöglicht eine stärkere privatwirtschaftliche Beteiligung. Mittels eines Ausschreibungsverfahrens wird ein privates Unternehmen gesucht, das die Konzession zur Wasserversorgung für einen meist relativen langen Zeitraum erhält. Die Kommune überträgt sowohl die Durchführung als auch die Einrichtungsverantwortung an den Privaten. Das Eigentum an den Leitungsnetzen bleibt bei der Gemeinde oder wird für die Vertragslaufzeit auf den privaten Wasserversorger überschrieben, der in dieser Zeit auch für die Aufrechterhaltung und Pflege der Rohre zuständig ist. Im Sinne der Vergaberegulierung obliegt der Gemeinde die Aufsicht über den Betrieb im Rahmen der im Konzessionsvertrag ausgehandelten Konditionen. Um ihre Erfüllungspflicht aufrechtzuerhalten, muss sich die Kommune im Vertrag gegen Schlecht- oder Nichterfüllung der Aufgabe seitens des Privaten absichern, so dass sie dies sanktionieren kann und gegebenenfalls die Möglichkeit hat, den Vertrag aufzukündigen und die Wasserversorgung zu rekommunalisieren. Läuft das Konzessionsmodell wie gewünscht, kann sich die Gemeinde auf bloße Überwachungsfunktionen beschränken und sich aus dem Aufgabenbereich Wasserversorgung weitgehend zurückziehen, da Betrieb, Investitionen und Geschäftsrisiko beim Konzessionsnehmer liegen.

2.2.2 Public Private Partnership

Eine Öffentlich-Private Partnerschaft, eine sogenannte Public Private Partnership, stellt eine Sonderform der Privatisierung dar, die weitgehend der funktionalen Privatisierung zugeordnet werden kann. Es geht hierbei um eine Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Entweder gründet man gemeinsam ein neues Unternehmen oder beteiligt sich gegenseitig an einem bereits bestehenden Betrieb. Voraussetzung für eine solche Partnerschaft ist eine win-win-Situation, so dass beide Seiten von der Kooperation profitieren können, sowie der Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit der Partner. In der Wasserwirtschaft ergänzen sich das fachliche Know how der öffentlich-rechtlichen Aufgabenträger mit dem Kapital und markt-wirtschaftlichem Geschick privater Unternehmen.

2.2.3 Materielle Privatisierung

Findet eine materielle Privatisierung statt, bedeutet dies, dass sich die öffentliche Hand ganz und gar der Aufgabe zugunsten von Privaten entledigt. Sowohl Durchführung der Aufgabe

¹⁵ Ebenda, S. 455.

und das Eigentum an den Leitungsnetzen, als auch die Aufgabenverantwortung gehen an einen privatwirtschaftlichen Betrieb über. Eine Regulierung kann über die Einrichtung von Aufsichtsräten erfolgen, grundsätzlich verliert die Kommune aber ihr Kontrollrecht und ihr Rückholrecht der Wasserversorgung in kommunaler Hand. Da die materielle Privatisierung in diversen Gemeindeordnungen oder Landesverfassungen, wie zum Beispiel in Bayern nach Art. 57 Abs. 2 GO, verboten ist, handelt es sich hierbei um ein in Deutschland selten diskutiertes Modell, das rechtlich und wohl auch politisch nicht durchsetzbar wäre.

2.2.4 Organisationsprivatisierung

Da bei einer Organisationsprivatisierung lediglich ein Austausch der Rechtsform erfolgt, das dann privatrechtliche Aktien- oder Gesellschaftskapital sowie die Aufgabenverantwortung jedoch in öffentlicher Hand bleiben, nennt man diese auch formelle Privatisierung. Gerade in Zusammenhang mit dem Betriebsführungsmodell findet oftmals eine Organisationsprivatisierung statt: „In der Praxis erfolgt die Beauftragung nicht selten gegenüber einer bestehenden bzw. eigens zu diesem Zweck gegründeten kommunalen Eigengesellschaft. Bei dieser handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts in kommunaler Trägerschaft.“¹⁶ Die Kommune macht sich somit Vorteile der privaten Rechtsform nutzbar und koppelt Investitionen aus dem kommunalen Haushalt aus. Diese Form der Privatisierung tritt sehr häufig auf, so wird die Wasserversorgung vieler Gemeinden von Stadtwerken unterhalten, die meist in der Rechtsform der GmbH auftretende Eigengesellschaften der Gemeinden sind.

2.3 Triebkräfte¹⁷

Zu den Triebkräften der weltweiten Privatisierung der Wasserversorgung gehören in erster Linie die Weltbank, der Internationale Währungsfond, die multinationalen Konzerne und seit geraumer Zeit auch in verstärktem Maße die Europäische Union.

IWF und Weltbank knüpfen die Vergabe von Krediten oder die Erlassung von Schulden immer öfters an die Bedingung der Privatisierung der Wasserversorgung im jeweiligen Entwicklungsland. Die Weltbank tritt hierbei in einer Doppelrolle auf: Als Geldgeber und als Berater. In zahlreichen Studien stellt sie die Behandlung von Wasser als Wirtschaftsgut als die entscheidende Voraussetzung für eine effiziente und gerechte Nutzung dar. Durch ihre „Pro-Privatisierungs-Politik“ versucht sie gegen Korruption in den Entwicklungsländern

¹⁶ Zacharias, S. 455.

¹⁷ Der folgenden Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Davis (2002), Hoering (2005) und Sander (2005b).

vorzugehen und den Wettbewerb - mit dem Ziel Wirtschaftswachstum - anzukurbeln. Sobald Wasser einen Marktpreis erhält, steigt darüberhinaus der Anreiz zum Sparen und die Wasserverschwendung geht zurück. Hierbei wird allerdings offenbar übersehen, dass man nicht von Wasserverschwendung sprechen kann, wenn erstens Menschen lediglich für ein bis zwei Stunden am Tag mit Wasser versorgt werden und zweitens einem Teil der Bevölkerung das Wasser völlig abgedreht wird, da es sich die hohen Kosten nicht mehr leisten kann. „Unter den Armutsbedingungen vor Ort gehen die Marktpreise in solch einer Situation weit über einen Sparanreiz hinaus. Wasser wird schlicht unerschwinglich für breite Bevölkerungsschichten.“¹⁸

Multinationale Konzerne, sogenannte Global Players, haben auf dem Wassermarkt eine Oligopolstellung, da es von ihnen nur relativ wenige, dafür umso größere und umsatzstärkere gibt. Zu den größten „global players“ in der Wasserversorgung gehören Suez, Vivendi und RWE. Ein großer Teil des Drucks auf die Politik, der Privatwirtschaft erleichterten Zugang zum Wassermarkt zu verschaffen, geht direkt von den Konzernen selber oder deren Interessensvertretung aus, die neue Investitionsmöglichkeiten für liquides Kapital suchen.

Für Deutschland und die Wasserversorgung auf kommunaler Ebene sind die Bundespolitik sowie Entscheidungen auf EU-Ebene besonders von Bedeutung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gab eine Forschungsstudie zum Thema „Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Wasserversorgung“ in Auftrag, mit dem Ziel, Kostensenkungspotenziale durch Privatisierungen aufzudecken und die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter zu verbessern.

Auch die EU verfolgt eine privatisierungsfreundliche Politik. Zwar hat sie im Jahr 2000 die Wasserversorgung noch als eine „Leistung der Daseinsvorsorge in Europa“ bezeichnet und den Sektor bisher noch nicht vollständig liberalisiert, jedoch kommt in den Vorschlägen der Kommission eindeutig zum Vorschein, dass auch der Wassermarkt weiter liberalisiert werden soll. Sie spricht sich gegen die Subventionierung von Wasser und für kostendeckende Preise aus. Die Übertragung von Aufgaben im Bereich der Wasserversorgung an Dritte unterliegt einer Ausschreibungspflicht.

Es deutet sich demnach ein Trend zum Umbruch der traditionellen Wasserversorgung in Richtung privatisierte Dienstleistung ab – wobei man nicht vergessen sollte, dass sich weltweit noch über 90% der Trinkwasserversorgung in öffentlicher Hand befindet.

¹⁸ Davis (2002), S. 28.

2.4 Vorteile¹⁹

Durch eine Neustrukturierung der Wasserversorgung in Richtung Liberalisierung und Privatisierung können viele Vorteile genutzt und Anreize gesetzt werden. Das Hauptargument für eine Privatisierung ist sicherlich die Option der Kostensenkung für den Endverbraucher, da private Unternehmen in Sachen Effizienz und Flexibilität gegenüber kommunalen Anbietern im Vorteil sind. Durch sogenannte Multi-Utility-Strategien, ein Unternehmen bietet mehrere Dienstleistungen, wie z.B. Wasser-, Abwasser- und Stromversorgung aus einer Hand an, können Synergieeffekte genutzt werden. Die Übertragung von Aufgaben an Private per Vergaberegulierung verkleinert den öffentlichen Aufgabenbereich, so dass die verbleibenden Zuständigkeitsbereiche sorgsamer erledigt werden können: Die knappen Verwaltungsressourcen einer Gemeinde werden nicht über Gebühr belastet, sondern entlastet. Gleichzeitig verringert sich die Staatsquote, der für einen „schlanken Staat“ notwendige Rückgang der Bürokratie wird realisiert, so die Annahme.

Auch der kommunale Haushalt wird entlastet, indem ein sehr kostenintensiver Bereich - die Wasserversorgung, sowie vor allem die Instandhaltung des Leitungsnetzes - ausgelagert werden: Die Investitionskosten werden auf privater Seite vorfinanziert und erst später mit den Verbrauchern abgerechnet.

Private Unternehmen bringen zusätzlich das nötige Know how und Fachpersonal mit sich, um innovativ arbeiten zu können, was sich wiederum positiv auf die Wasserpreisentwicklung auswirken kann.

Da die Gemeinde in den Ausschreibungen ihre Vorstellungen und Präferenzen festlegen kann, bleibt sie weiterhin handlungsfähig und kann dem privaten Unternehmen bei Zuwiderhandlung die Konzession entziehen: Demokratische Kontrolle ist somit zumindest ansatzweise gewährleistet.

2.5 Nachteile²⁰

Das Umweltbundesamt schreibt in seinem Gutachten vom November 2000 Folgendes: „Als wesentliches Fazit ist festzustellen, dass eine Liberalisierung und verstärkte Privatisierung der deutschen Wasserversorgung aus Sicht des Gesundheits- und Umweltschutzes erheblichen Bedenken begegnet. Es ist zu befürchten, dass bereits erzielte Erfolge auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wasserwirtschaft gefährdet werden. Demgegenüber sind Chancen für

¹⁹ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Ewers et al (2001).

²⁰ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Brackemann et al (2000).

Verbesserungen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht erkennbar.²¹ Die für ein privates Unternehmen überlebensnotwendige Effizienz- und Profitsteigerung stehen zumeist im Widerspruch zu nachhaltigem Umweltschutz. Um effizienter arbeiten zu können, sprich mehr Wasser zu einem günstigeren Preis liefern zu können, spart man zum Beispiel an Investitionen in die Leitungsnetze. Alte und vernachlässigte Rohre bergen aber ein hohes Gesundheitsrisiko für den Endverbraucher oder erfordern einen verstärkten Einsatz von Desinfektionsmitteln, was die Qualität des Wassers wiederum deutlich verschlechtert.

Die Vermischung von unterschiedlichen Wässern im Falle der Netzregulierung mindert die Qualität des Wassers, ist mitunter sogar gesundheitsgefährdend. Desweiteren besteht bei diesem Modell kein Anreiz für den einzelnen Anbieter besonders reines Wasser in das Netz einzuspeisen, da eine Durchmischung der Wässer stattfindet und er deshalb keinen Nutzen aus dem Vorteil seiner speziellen Trinkwasserqualität ziehen kann.

„[...] es entsteht hier [grundsätzlich] ein struktureller Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und privatem Leistungsangebot: Die Absatzsteigerung und damit die Stimulierung von Mehrverbrauch wird – systematisch betrachtet – Maxime der Versorger²² und steht im Widerspruch zum Umweltziel des sparsamen Wasserverbrauchs.

Das Hauptargument der Privatisierungsbefürworter – die Kostensenkung – lässt sich durch empirische Beweise rasch entkräften: Nicht selten kam es nach einer Privatisierung zu Kostenexplosionen, so stieg z.B. der Wasserpreis in Berlin nach der Privatisierung um 15% und wächst weiter an.²³ Auch geht eine Privatisierung oft mit der „Wegrationalisierung“ von Arbeitsplätzen zur Effizienzsteigerung vonstatten.

Hat eine Kommune das Recht zur Wasserversorgung per Ausschreibung auf einen privaten Anbieter übertragen, hat sie kaum noch Möglichkeiten auf die Wirtschaftsführung Einfluss zu nehmen. Auch begründete Kostensteigerungen muss der Bewerber im Vorhinein nicht erwähnen, wenn diese nicht anvisiert wurden. Einen Konzessionsvertrag zu beenden oder anzupassen, ist für die Gemeinde mit erheblichen Kosten verbunden. Die eingesparten Ressourcen bei der Aufgabenerledigung müssen zur Kontrolle und Regulierung wieder ausgegeben werden.

3. „Erfahrungsberichte“: Privatisierung und ihre Folgen

Sowohl in Deutschland als auch weltweit wurden mittlerweile jede Menge positiver und negativer Erfahrungen mit der Privatisierung von Wasserversorgung gesammelt, wobei

²¹ Brackemann et al (2000), S. 75.

²² Masing (2004), S. 167.

²³ Vgl. Sander (2005b), S. 11

letztere in der Literatur überwiegen. Der folgende Abschnitt soll einen kurzen Abriss über verschiedene Privatisierungsfälle und gegebenenfalls ihre Rekommunalisierung geben sowie aufzeigen, wie brisant das Thema unter Umständen werden kann.

3.1. Rekommunalisierungs-Fälle²⁴

Rekommunalisierung, also der Rückkauf eines privat geführten Wasserunternehmens seitens der Gemeinde, ist kein Einzelfall geblieben. Die folgende beispielhafte Übersicht erhebt nicht den Anspruch, vollständig zu sein, sie soll lediglich aufzeigen, wohin eine solche Privatisierung auch führen kann.

Im Jahr 2000 kaufte die Stadt Grenoble nach einer elfjährigen Vertragslaufzeit die Wasserversorgung vom französischen Großkonzern Suez zurück. Überhöhte Preise, sinkende Investitionen in die Infrastruktur und ein Korruptionsfall hatten zu diesem Schritt geführt.

Im selben Jahr rekommunalisierte auch Potsdam seine Wasserwirtschaft. Unter der Betriebsführung von Eurawasser, einem Tochterunternehmen von Suez, hatten sich die Gebühren verdoppelt, eine öffentlich-rechtliche Betriebsführung hatte die Möglichkeit, weitaus effizienter zu arbeiten.

Die Stadtwerke Bochum und Dortmund übernahmen 2003 von EON eine Aktienmehrheit in Höhe von 80,5% an der Gelsenwasser-AG. Der Plan lautete ein öffentlich geführtes Unternehmen konkurrenzfähig zu machen und auf den europäischen Markt zu bringen.

In Paris obliegt die Wasserversorgung zur Zeit noch Veolia und Ondeo. Allerdings konnte sich der Bürgermeister Bertrand Delanoë mit den seit Jahren steigenden Wasserpreisen nicht abfinden. Das Verhältnis zwischen Investitionen in die Infrastruktur und dem Wasserpreis ist völlig unausgewogen, weshalb auch die Pariser ihre Wasserversorgung ab 2010 wieder an die kommunalen Stadtwerke übergeben werden.

3.2 Frankreich²⁵

Blickt man zum Vergleich in unsere europäischen Nachbarländer, lassen sich in Frankreich – ganz im Gegensatz zu England – positive Privatisierungserfahrungen ausmachen. Die Wasserversorgung in Frankreich ist Aufgabe der Gemeinden, welche sie aber meist schon seit etwa 100 Jahren an private Unternehmen delegieren. Etwa 70% der Bevölkerung werden von privaten Anbietern versorgt. Frankreich folgt in Sachen Privatisierung ganz dem Modell der Vergaberegulierung, veranstaltet also einen Wettbewerb um den Markt im Rahmen einer

²⁴ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf:

<http://www.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php/1786649> [Stand: 13.11.08].

²⁵ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Ewers et al (2001).

funktionalen Privatisierung. Per Ausschreibung wird das geeignetste Privatunternehmen ermittelt: Investitionen und Wassergebühren werden vertraglich festgehalten. Hierbei gibt es ein großes – auch staatliches – Beratungsangebot für die sich vertraglich bindenden Gemeinden. Ein Auftrag wird dann vergeben, wenn sich die Kommune ausrechnen kann, dass der Private die Wasserversorgung kostengünstiger übernehmen kann als sie selbst. Da aber nur wenige Anbieter (vor allem die zwei französischen Großkonzerne Suez und Vivendi) auf dem Wassermarkt tätig sind, kommt es zu Absprachen, die wettbewerbshemmend wirken, was sich z.B. darin äußert, dass in Frankreich keine ausländischen Firmen mit der Wasserversorgung betraut sind. Außerdem gibt es meist enge Bindungen zwischen Gemeinde und Wasserversorger, was dazu führt, dass meist das schon zuvor tätige Unternehmen auch beim nächsten Mal wieder als „Sieger“ aus der Ausschreibung hervorgeht.

Zu unterscheiden ist auch die Versorgung in der Stadt und auf dem Land: Während im städtischen Bereich private Anbieter dominieren, kümmern sich auf dem Land zumeist noch die Kommunen selbst um die Wasserversorgung. Zu bemerken ist außerdem, dass die Wassergebühren der privaten Unternehmen durchschnittlich um 30% höher sind als die der kommunalen.

3.3 Cochabamba²⁶

Welch soziale Brisanz dieses Thema haben kann, zeigt sich vor allem in den Entwicklungsländern. Das Beispiel der Privatisierung der Wasserversorgung in Cochabamba (Bolivien) aus dem Jahr 1999 verdeutlicht besonders dramatisch, dass Wasser mehr ist als eine Handelsware. Die Weltbank knüpfte einen Schuldenerlass in Höhe von 600 Millionen Dollar an die Bedingung, die Wasserversorgung der Stadt Cochabamba zu privatisieren und setzte somit den bolivianischen Präsidenten Banzer unter extremen Handlungsdruck. Die Regierung handelte unter Ausschluss der Öffentlichkeit einen Vertrag mit dem einzigen Bewerber, der Firma „Aguas del Tunari“, aus, welche daraufhin die Wasserversorgung der Stadt übernahm. Später stellte sich heraus, dass hinter dem Unternehmen der US-amerikanische Großkonzern Bechtel stand. Zuvor wurde allerdings noch ein Gesetz erlassen, dass es den Bürgern unter anderem verbot, Brunnen zu nutzen oder ohne Ermächtigung eine Zisterne anzulegen. Die Entwicklung der Wasserpreise über die nächsten Monate hinweg war dramatisch: Die Preise stiegen um über 40%. Man wollte die Investitionskosten für ein Staudamm-Großprojekt auf die Kunden abwälzen und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem der Staudamm nur auf dem Papier existierte. Die Folgen der radikalen Preispolitik waren immens:

²⁶ Der folgende Abschnitt stützt sich hauptsächlich auf: Reimon/Felber (2003), S. 94-102.

Große Teile der Bevölkerung konnten sich kein Wasser mehr leisten. Es formierte sich eine Widerstandsbewegung unter dem Namen „La Coordinadora“ (Koordination zur Verteidigung von Wasser und Leben), die die sofortige Rekommunalisierung der Wasserversorgung forderte. Straßen wurden blockiert, es fanden Generalstreiks statt und Wasserrechnungen blieben offen. Dennoch beugten sich weder die Regierung noch „Aguas del Tunari“ dem öffentlichen Druck. Das Unternehmen drohte damit, das Wasser ganz abzustellen, wenn weiterhin die Rechnungen nicht bezahlt würden. Die Situation spitzte sich dermaßen zu, dass die Regierung den Kriegszustand erklärte, Verhandlungsführer der „Coordinadora“ verhaftete und zuletzt auch das Feuer auf die demonstrierende Menge eröffnete. Während der Unruhe starben mindestens 6 Menschen. Zuletzt errang die „Coordinadora“ jedoch einen Sieg. Da die Firma das Land verlassen hatte, wurde der Vertrag mit der Begründung: „Eine Firma, die das Land verlassen hat, kann wohl kaum die Wasserversorgung für mehrere hunderttausend Menschen übernehmen.“²⁷ aufgelöst und die Wasserversorgung wieder in die öffentliche Hand überführt.

"Das Wasser gehört uns!" - Ein Slogan für den die Bürger von Cochabamba weltberühmt wurden.

C) Fazit

Aus der vorangegangenen Analyse lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ableiten. Zunächst sei zu betonen, dass Wasser aufgrund seiner Existenznotwendigkeit für das Leben auf diesem Planeten nicht mit anderen Handelsgütern zu vergleichen ist und einer Sonderbehandlung bedarf. Jeder Mensch sollte ein Recht auf Wasser haben, unabhängig von seiner sozialen oder finanziellen Situation. Diese Maxime steht allerdings im Widerspruch zur Handlungslogik privatwirtschaftlicher Unternehmen, der Profitmaximierung. Desweiteren sind auch umweltpolitische Bedenken zu äußern: Die Effizienzsteigerung privater Unternehmen funktioniert oft nur auf Kosten von Umwelt- und Wasserschutz. Sanierungen der Rohrleitungen werden vernachlässigt, die Qualität des Wassers leidet. Aufgrund der globalen Wasserknappheit und angesichts der sozialen Probleme, zu denen eine profitorientierte Wasserversorgung führen kann, sollten sich auch in Deutschland die Kommunen ihrer Pflicht zu Daseinsvorsorge nicht entziehen. Ob sie die Aufgabe selbst erledigen oder aber in einem sogenannten Konzessionsmodell an einen privaten Anbieter übertragen, bleibt solange gleich, solange sich die Gemeinden per Konzessionsvertrag genügend Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten sowie das Recht zur Rekommunalisierung sichern. Zudem sollte ein

²⁷ Reimon/Felber (2003), S. 101.

solcher Vertrag eindeutige Bestimmungen zur Preisentwicklung und in Sachen nachhaltiger Umweltmaßnahmen festlegen. Somit kommt im Falle einer Privatisierung der Vertragsgestaltung eine äußerst große Bedeutung zu.

Mitunter lässt sich auch die Umkehrung eines Trends erkennen: Immer mehr Gemeinden kaufen sich ihre Wasserversorgung zurück – immerhin sind weltweit über 90% der Wasserversorger öffentlich-rechtlich betrieben. Für ein effizient geführtes öffentliches Unternehmen besteht daher kein guter Grund zur Privatisierung: Gerade in einem reichen Land wie Deutschland kann man sich eine hohe Trinkwasserqualität auch etwas kosten lassen.

Literaturverzeichnis

- Ambrosius, Gerold (2008): Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa, in: WSI Mitteilungen 10/2008, 527-532
- Bardt, Hubertus (2006): Wettbewerb im Wassermarkt. Politische und unternehmerische Herausforderungen in der Wasserwirtschaft. Köln
- Brackemann, Holger et al (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung. Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft. Umweltbundesamt.
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/1888.pdf>
- Davis, Joan S. (2002): Wasserprivatisierung weltweit und in der Schweiz. Arbeitsgemeinschaft Helvetas.
http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_WrAvWz.pdf
- Emmerich-Fritsche, Angelika (2007): Privatisierung der Wasserversorgung in Bayern und kommunale Aufgabenverantwortung, in: Bayerische Verwaltungsblätter 138, 1-8.
- Ewers, Hans-Jürgen et al (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung – Endbericht. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.
<http://www.ecologic.de/download/projekte/950-999/973/973ewers-gutachten.pdf>

- Forschungs- und Entwicklungsinstitut für Industrie- und siedlungswasserwirtschaft sowie Abfallwirtschaft e.V. Stuttgart (Hrsg.) (2001): Liberalisierung - Deregulierung – Privatisierung. Europäische Wassermärkte im Umbruch. München.
- Hoering, Uwe (2005): Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Politik der Weltbank im landwirtschaftlichen Sektor (vorläufige Fassung). Brot für die Welt.
http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/Zusammenfassung_Studie_Wasser_und_Brot.pdf
- Mallow, Lars (2005): Privatisierung der Trinkwasserversorgung in Europa. Christian-Albrechts-Universität Kiel.
http://www.hydrology.uni-kiel.de/lehre/seminar/ss05/mallow_privatisierung.pdf
- Masing, Johannes (2004): Regulierungsverantwortung und Erfüllungsverantwortung – Alternativen der Verantwortungsübertragung am Beispiel der Privatisierungsdiskussion zur Wasserversorgung, in: Verwaltungsarchiv 95, 151 ff.
- Reimon, Michael/Christian Felber (2003): Schwarzbuch Privatisierung. Was opfern wir dem freien Markt? Wien. 74-108.
- Rosenberger, Walther (2008): Städte holen sich ihr Wasser zurück.
<http://www.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php/1786649>
- Sander, Gerald G. (2005a): Der Kampf ums blaue Gold. Privatisierung im Wassersektor, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 50, 980-986.
- Sander, Gerald G. (2005b): Liberalisierungs- und Privatisierungsvorhaben in der Trinkwasserversorgung in Deutschland, der EU und WTO. GRIN-Verlag.
- Zacharias, Diana (2001): Privatisierung der Abwasserbeseitigung, in: Die öffentliche Verwaltung 54, 454 ff.

Jakov Devčić

Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil I

Gliederung

1. Einleitung

1.1 Aufgaben und Organisation der Stadtwerke

1.2 Verhältnis der Stadtwerke zum Kommunalparlament

2. Ursachen und Gründe der Privatisierung der Stadtwerke

2.1 Formen der Privatisierung

2.2 Folgen der Privatisierung

3. Fazit

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Der öffentliche Sektor in Deutschland ist besonders seit dem 2. Weltkrieg kontinuierlich gewachsen und in den 1980er Jahren an seine Grenzen gestoßen.

Daran anknüpfend ist in der Staatsorganisation eine Trendwende zu beobachten, in der sich der Staat mehr und mehr aus dem Marktgeschehen zurückzieht und dadurch einen Strukturwandel in der Gesellschaft vorantreibt. Diese Entwicklung wird mit dem Argument begründet, dass der Staat in Folge der Globalisierung und der europäischer Integration sich im Bereich des öffentlichen Sektors neu definieren muss und gezwungen ist den Umfang der öffentlichen Aufgaben neu festzulegen. Es bleibt eine Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte zum 31.12.2006 von 1.350 Milliarden Euro (Bundeszentrale für politische Bildung: 2004). Hinzu kommt der große Bedarf an Investitionen in die Infrastruktur der Gebietskörperschaften und die damit verbundenen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte. Diese Faktoren sind nur zwei von vielen Aspekten, die in der Debatte um die Privatisierung öffentlicher Aufgaben eine gewichtige Rolle spielen, die jedoch im Verlauf der Arbeit konkretisiert werden sollen.

Mit dem Begriff der „Privatisierung“ wird in der Fachliteratur eine Fülle sehr verschiedener Vorgänge und Formen bezeichnet. Allerdings ist die Grundbedeutung der Privatisierung eindeutig, denn darunter versteht man „den Übergang der Aufgabenwahrnehmung von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Gestaltungsformen“ (Killian, Richter, Trapp 2006: 21). Die Privatisierung meint an dieser Stelle nicht nur einen einheitlichen Vorgang, sondern eine Menge an verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung, die in dieser Seminararbeit erklärt werden sollen.

Die Städte und Kommunen versprechen sich von den Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen eine Haushaltsentlastung und streben nach Effizienzgewinnen für die kommunale Wirtschaft. Daran anknüpfend soll in der Arbeit überprüft werden, ob diese These der Haushaltsentlastung und der Effizienzgewinne zutrifft. Weiterhin soll untersucht werden, welche Bereiche der kommunalen Aufgaben privatisiert werden können, und welche sich der Privatisierung entziehen.

Neben der Privatisierung der Abwasser- und Entsorgungswirtschaft auf kommunaler Ebene wird der Privatisierung der kommunalen Stadtwerke in diesem Kontext eine besonders wichtige Rolle zugesprochen. Die Seminararbeit soll diese Thematik von verschiedenen Standpunkten aus beleuchten, die möglichen Formen der Privatisierung darstellen und die

Folgen der Liberalisierungsprozesse aufzeigen. Um dem theoretischen Rahmen zu illustrieren, wird die Stadtwerke Bamberg GmbH an passenden Stellen als Beispiel dienen.

1.1 Aufgaben und Organisation der Stadtwerke

In Deutschland existieren über 1400 kommunale Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen (Verband kommunaler Unternehmen: 2008). Sie variieren in ihrer Größe, Struktur und Form, was nicht zu letzt mit der Größe des jeweiligen Versorgungsgebietes korrespondiert. Jedoch werden allen Stadtwerken einige Kernaufgaben zugeordnet die im Folgenden aufgeführt werden sollen.

Die Stadtwerke werden als kommunale Unternehmen oder gemeindenaher Betriebe bezeichnet, die die Grundversorgung der Bürger sichern. Zu diesen Dienstleistungen gehören die Grundversorgung mit Strom, Wasser und Gas sowie die Abwasserentsorgung. Neben diesen Kernbereichen erfüllen viele Stadtwerke auch zusätzliche Aufgaben. Dazu gehören der öffentlichen Personennahverkehr, die Fernwärmeversorgung, die Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen oder das Betreiben von Parkhäusern, Schwimmbädern sowie anderen Freizeiteinrichtungen.

Bei den Kernbereichen spricht man auch von der Erfüllung der sogenannten „Daseinsvorsorge“ (Jäger 2004: 35). Der Staat wird an dieser Stelle als ein Dienstleister gesehen, weil er die Aufgabe hat die Lebensgrundlagen der Bevölkerung sicherzustellen. Der Bereitstellung der Infrastruktur seitens des Staates wird eine enorme Bedeutung zugeordnet, denn diese ist für das Funktionieren der Gesellschaft von fundamentaler Bedeutung. Die Daseinsvorsorge muss immer erfüllt werden, auch wenn etwa eine Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr einer Gemeinde nicht rentabel erscheint oder sogar defizitär ist. In diesem Zusammenhang wird die Versorgung der Bürger „als sozialstaatlicher Auftrag interpretiert“ (Jäger 2004: 35), der aus Artikel 20 des Grundgesetzes entspringt.

Gegenwärtig existiert eine Diskussion darüber, ob die Bereitstellung von Telekommunikationsdienstleistungen oder die Anbindung an das Internet auch einen öffentlichen Zweck erfüllt und der Daseinsvorsorge entspricht.

Das Gemeindefirtschaftsrecht unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland, jedoch lassen sich folgende drei Gemeinsamkeiten festhalten. Eine Kommune hat die Möglichkeit ein wirtschaftliches Unternehmen zu gründen „wenn es einem öffentlichen Zweck diene, die Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht gefährdete und kein Dritter diesen Zweck wirtschaftlicher oder besser erfüllen konnte“ (Schwartzing 2001: 295). Diese Bedingungen wurden besonders in letzter Zeit von Seiten der Kommunen kritisiert, da die

Gewinnerwirtschaftung in Zeiten der Verschuldung eine immer größere Bedeutung erlangt hat. Das Betreiben eines kommunalen Unternehmens sei unter der Berücksichtigung all dieser Bedingungen nicht mehr möglich.

Zu diesen Beschränkungen für die kommunalen Unternehmen ergibt sich noch eine weitere Restriktion im Öffentlichkeitsprinzip. In Artikel 28 des Grundgesetzes ist festgelegt, dass die „kommunalen Unternehmen [...] über die Gemeindegrenzen hinaus im Prinzip nicht tätig werden“ (Schwarting 2001: 295). Dadurch wird die Flexibilität und Führungsweise der Stadtwerke zutiefst eingegrenzt und es entstehen für diese Wettbewerbsnachteile. Jedoch wurden diese Regelungen in einigen Bundesländern, etwa in Bayern auf Drängen der kommunalen Wirtschaft wieder gelöst.

Die Stadtwerke Bamberg gewannen seit 1855 durch eine lange Entwicklung immer mehr an Bedeutung. Im Jahre 1855 hat erstmals ein Gaswerk in Bamberg seinen Betrieb aufgenommen und die Straßenbeleuchtung in Bamberg verbessert. Kurz danach wurde ein weiterer Teilaspekt der Daseinsvorsorge, die Trinkwasserversorgung der Bürger, sichergestellt.

Kurz nach der Wiedereröffnung des Linienverkehrs des öffentlichen Personennahverkehrs im Jahre 1946 erhielt der Verkehrsbetrieb seine heute noch gültige Bezeichnung ‚Stadtwerke Bamberg-Verkehrsbetrieb‘. Über die Jahre hinweg haben die Stadtwerke Bamberg sich weiter entwickelt um dem immer größer werdenden Bedarf an Versorgungsleistungen gerecht zu werden. In den 1990er Jahren kamen zusätzliche Aufgaben hinzu wie das Betreiben von Parkhäusern sowie der öffentlichen Bäder.

Im Jahre 1999 hat die Entwicklung der Stadtwerke Bamberg als Eigenbetrieb ihr vorläufiges Ende gefunden, da der Eigenbetrieb in mehrere Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) überführt wurde.

Heute sind die Stadtwerke Bamberg ein kommunales Unternehmen, das auf regionaler Ebene verschiedene Dienstleistungen anbietet. Das beinhaltet, dass sich der räumliche Wirkungskreis nicht nur auf das Stadtgebiet Bambergs erstreckt, sondern es für das Unternehmen möglich ist über die Stadtgrenzen hinaus zu agieren. Demzufolge profitiert auch die Stadtwerke Bamberg GmbH von der Lockerung des Öffentlichkeitsprinzips.

Die Stadt Bamberg ist der alleinige Gesellschafter der Stadtwerke Bamberg GmbH, da die Stadtwerke zu 100 % in Besitz der Stadt sind. Durch die Transformation des Eigenbetriebes der Stadt in die Gesellschaft mit beschränkter Haftung 1999, hat eine formale Privatisierung stattgefunden. Die bis dahin von der Gebietskörperschaft unmittelbar wahrgenommenen Aufgaben wurden einer Gesellschaft des Privatrechts übertragen. Die Stadtwerke GmbH ist

heute eine Holdinggesellschaft, was der Form einer Muttergesellschaft entspricht, deren Aufgabe es ist, Anteile an verschiedenen von ihr abhängigen Tochterunternehmen zu halten.

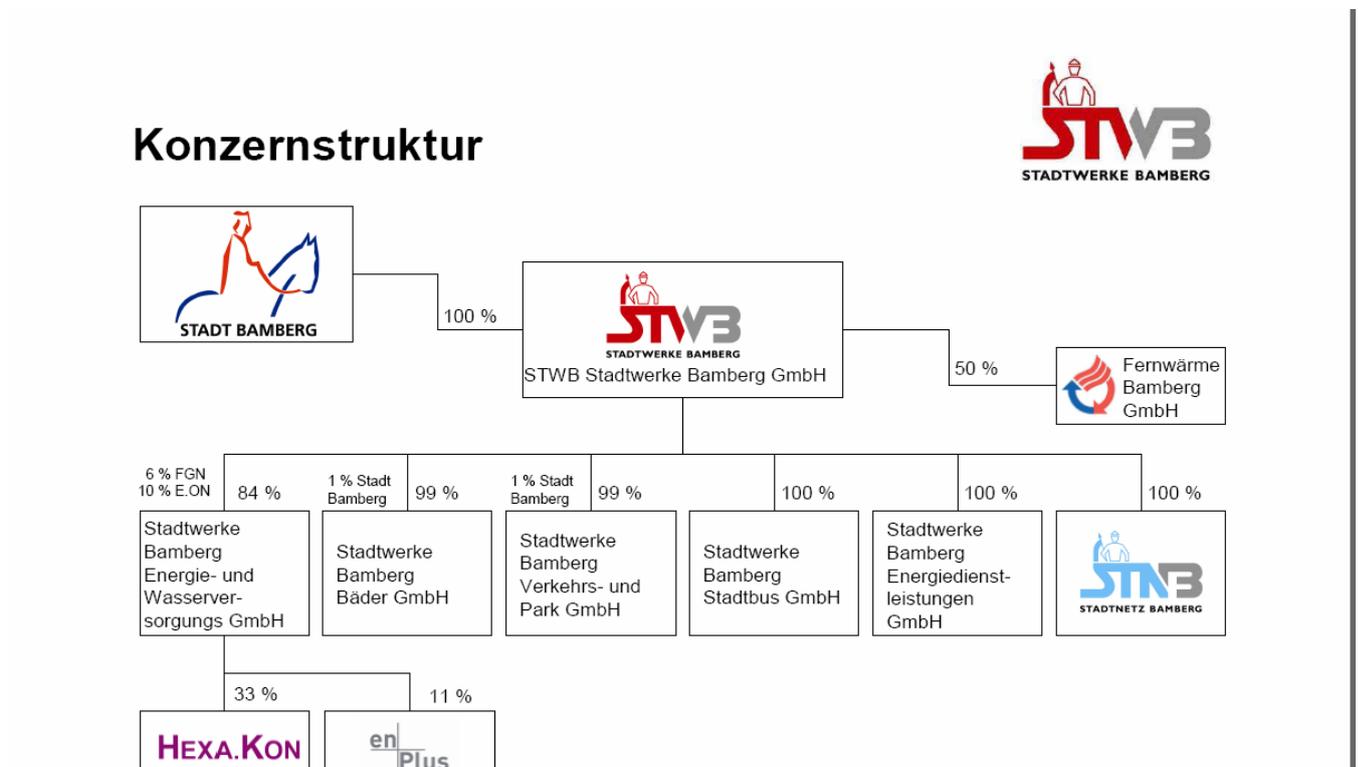


Abbildung 1: Konzernstruktur der Stadtwerke Bamberg

Die Stadtwerke Bamberg GmbH hat insgesamt sieben Tochterunternehmen, die sich wie folgt unterteilen (Abbildung 1). Die Stadtwerke Bamberg GmbH besitzt 50% der Anteile an der „Fernwärme Bamberg GmbH“. Diese wurde im Jahr 1996 durch die damaligen Stadtwerke und der Joseph-Stiftung gegründet und soll die Fernwärmeversorgung der Innenstadt sichern. Wie man an Schaubild 1 zudem erkennen kann, hält die Stadtwerke Bamberg GmbH 84% der Anteile an den „Stadtwerke Bamberg Energie- und Wasserversorgungs GmbH“. Die restlichen 16% teilen sich die Ferngas Nordbayern GmbH und der Energiekonzern E.ON. An dieser Gestaltung kann man feststellen, dass in dieser Sparte ein sogenanntes „outsourcing“ stattgefunden hat. Diese Auslagerung wird dadurch begründet, dass man das ‚know-how‘ der externen Unternehmen für sich nutzen möchte. Hinzu kommt, dass man durch die Kommunikation mit den Unternehmen eine stärkere Präsenz auf dem Markt aufweisen kann, was der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens dient. Die „Stadtwerke Bamberg Bäder GmbH“ und die „Stadtwerke Bamberg Verkehrs- und Park GmbH“ gehören jeweils zu 99% der Holdinggesellschaft und zu 1% der Stadt Bamberg. Beide Tochtergesellschaften sind defizitär, erwirtschaften also keinen Gewinn. Da der

Betrieb von Bädern und anderen Freizeitanlagen in fast allen Stadtwerken ein defizitärer Bereich ist, behält sich auch hier die Stadt direkte Einflussnahme vor. Die anderen Tochtergesellschaften „Stadtwerke Bamberg Stadtbuss GmbH“, „Stadtwerke Bamberg Energiedienstleistungen GmbH“ und das „Stadtnetz Bamberg Gesellschaft für Telekommunikation mbH“ sind zu 100% im Besitz der Muttergesellschaft. Aus der Abbildung 1 kann man schließen, dass die Ertragslage der Stadtwerke Bamberg GmbH im besonderen Maße von der Gewinnabführung der Tochtergesellschaft für die Energie- und Wasserversorgung abhängt, da der öffentliche Personennahverkehr und der Bäderbetrieb defizitär sind. Durch den Gewinn auf der einen Seite wird der Verlust auf der anderen Seite gedeckt. Diese „Zusammenfassung der kommunalen Versorgungsbetriebe, häufig unter Einbeziehung der kommunalen Verkehrsbetriebe“ (Eichhorn 1989: 17) bezeichnet man als Querverbund. Daher ist es für die Stadtwerke Bamberg GmbH von großer Bedeutung, dass die Energie- und Wasserversorgungssparte hohe Gewinne erwirtschaftet. Bezüglich der Thematik des Querverbundes gibt es eine Diskussion darüber, ob diese Art der Quersubventionierung unter das Beihilfeverbot fällt. Unter dem Begriff des Beihilfeverbotes versteht man etwa direkte Zahlungen der Stadt an die Gesellschaften, Vergünstigungen beim Grunderwerb, sowie die öffentliche Verbürgung für Kredite oder andere Beihilfen (vgl. Schwarting 2001: 292). In dieser Diskussion spielt die Europäische Union eine wichtige Rolle, da sie die Wettbewerbsfreiheit und Liberalisierung der EU- Märkte fordert. Damit möchte die Europäische Union bewirken, dass kein Marktteilnehmer einen Wettbewerbsvorteil durch eine Beihilfeleistung erhält. Daher ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar, in welche Richtung sich diese Diskussion entwickeln wird, und ob etwa der öffentliche Personennahverkehr aufgrund der Quersubventionierung dieser Tendenz zum Opfer fallen könnte.

Zudem besteht die Frage, wie man reagieren soll, wenn die Energiesparte in Zukunft nicht genug Gewinn erwirtschaftet, und den defizitären Bereich des Bäderbetriebes und des öffentlichen Personennahverkehrs nicht mehr ausgleichen kann. In diesem Fall kann die Stadt verschiedene Formen der Beihilfe leisten, was aber wiederum gegen das Beihilfeverbot verstoßen würde. Eine andere Möglichkeit wäre es, nur die defizitären Sparten aus der Gesellschaft auszugliedern und dritte mit der Erfüllung dieser Aufgaben zu beauftragen.

In Abbildung 1 kann man außerdem erkennen, dass die Stadtwerke Bamberg Energie- und Wasserversorgungs GmbH 33% Anteile an der HEXA.KON GmbH hält und 11% an der EnPlus Gesellschaft für Strom und Gas. Die HEXA.KON GmbH wurde im Jahr 2001 von den Stadtwerken GmbH aus Bamberg, Ebermannstadt, Herzogenaurach, Hof und Neustadt bei

Coburg gegründet. Das Ziel der Gründung dieser privatrechtlichen Gesellschaft ist es, durch eine Kooperation zwischen den kommunalen Unternehmen ihre Marktpositionen zu festigen. Eine solche Verbindung von privatrechtlich organisierten Gesellschaften zu einer Gemeinschaft wird oft betrieben, da man sich beispielsweise durch die Bildung von Einkaufsgemeinschaften Vorteile auf dem Markt erhofft (vgl. Rogas/Wagner 2001:87).

Es gibt zwei Organisationsprinzipien, nach denen die kommunalen Unternehmen strukturiert sein können. Man kann die Führungsebenen nach „Verrichtungen und dann nach Sparten oder umgekehrt“ (Eichhorn 1989: 18) aufgliedern. Bei den Stadtwerken Bamberg wurde das Organisationsprinzip der Verrichtung gewählt, da es sich um eine funktionelle Organisation handelt. Die Bereiche der zentralen Dienste, des Marketings, des kaufmännischen Dienstes, und der anderen Arbeitsbereiche sind nicht nach den Tochtergesellschaften gegliedert, sondern spartenübergreifend. Diese Organisationsstruktur ist Ausdruck der Modernisierung der Stadtwerke, die in den meisten Fällen stattgefunden hat. Einen Ausdruck des Modernisierungsprozesses findet man ebenfalls in der Rekrutierung des Personals. Die Angestellten des Stadtwerkemanagements die aus verschiedensten Gründen aus dem Arbeitsverhältnis austreten, werden „überwiegend durch Kräfte ersetzt, die Erfahrung in der Privatwirtschaft gesammelt haben“ (Edeling 2001: 133) insbesondere im Bereich des Controlling, Marketing und des Kundenmanagements. Daher wird durchgehend neues Personal gewonnen welches Erfahrung im Wettbewerb gemacht hat und sich dadurch die benötigten Kompetenzen angeeignet hat.

Früher haben die kommunalen Unternehmen den Fokus auf die Versorgungssicherheit gelegt, was sich auch in der Dominanz der Ingenieure in den Führungspositionen widerspiegelte. Gegenwärtig überwiegen die Betriebswirtschaftler, Ökonomen oder Kaufleute in der Besetzung der Steuerungsfunktionen in den Stadtwerken. Auch an dieser Stelle lässt sich sagen, dass man diese Entwicklung als Indikator für einen Modernisierungsprozess auffassen kann.

Es existieren zahlreiche Untersuchungen, die die Modernisierungsthese unterstützen, so auch die Untersuchung mit dem Titel „Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung“. Bei dieser Befragung von Stadtwerkemanagern hat man festgestellt, dass „keiner der Manager das Unternehmen als Teil der Verwaltung“, dass vier von fünf Managern sich „in einem öffentlichen Unternehmen“ sehen und dass jeder fünfte Manager „sein Unternehmen der Privatwirtschaft“ zurechnet (Edeling 2001: 130). An diesen Ergebnissen lässt sich bestimmen, dass sich die meisten kommunalen Unternehmen zu einem

modernen privatrechtlichen Dienstleister umstrukturiert haben, da sie sonst nicht im Wettbewerb mit den anderen Großkonzernen stehen könnten.

Die geschilderten Tendenzen unterstreichen die Kernthese, dass aufgrund von Verwaltungsmodernisierung, europäischer Integrationspolitik, Globalisierungsfolgen sowie Haushaltsverschuldungen zu einer Modernisierung innerhalb der Organisation der Stadtwerke gekommen ist.

1.2 Das Verhältnis der Stadtwerke zum Kommunalparlament

Vor jeglicher Form der Privatisierung hat die Stadt als Eigentümer der Stadtwerke die totale Steuerungsfunktion, da die Stadtwerke als Eigenbetrieb agieren und daraus eine starke Verschränkung zwischen dem kommunalen Unternehmen und der Gemeindevertretung resultiert. Die Steuerungsfunktion der Kommunalvertretung oder der Kommunalparlamente verliert an Einfluss je stärker der Privatisierungsgrad ist.

Da in Bamberg eine formale Privatisierung stattgefunden hat, obliegt dem Stadtrat immer noch ein starker Einflussbereich auf die Tätigkeit der Stadtwerke GmbH. Die Stadtwerke Bamberg GmbH wird von einem Geschäftsführer geleitet, jedoch unterliegt er den Weisungen der Gesellschaftsversammlung. Das Gesetz sieht für Gesellschaften mit beschränkter Haftung vor, dass, wenn die Kommune der Alleingesellschafter ist, es nicht erforderlich ist, eine formelle Gesellschaftsversammlung zu installieren (vgl. Hauser 1987: 42). Für den alleinigen Gesellschafter, in diesem Fall die Stadt Bamberg, entscheidet das Kommunalparlament, genauer der Stadtrat. Daher hat das Kommunalparlament eine gleichwertige Stellung zur Gesellschaftsversammlung, was dem Stadtrat große Einflussmöglichkeiten erschließt. Diese Option der Einflussnahme ergibt sich aus der Weisungsbefugnis des Stadtrates gegenüber dem Geschäftsführer, was in § 37 Absatz 1 des Gesetzes für die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) festgelegt ist. Das Kommunalparlament kann bei der GmbH den gleichen Einfluss auf die Geschäftsführung ausüben, weil sie dem Geschäftsführer gegenüber weisungsbefugt ist und die Satzung bestimmt. Da die Stadtwerke Bamberg GmbH mehr als 500 Beschäftigte haben, schreibt das Gesetz einen Aufsichtsrat vor. Die Aufgabe des Aufsichtsrates ist es, die Geschäftsführung zu überwachen und Einfluss auf die Geschäftspolitik zu nehmen. Der starke Einfluss des Gesellschafters, in diesem Fall die Stadt Bamberg, wird bei der Betrachtung der Besetzung des Aufsichtsrates deutlich. Der Aufsichtsrat der Stadtwerke Bamberg GmbH besteht aus acht Vertretern des Stadtrates und

einem Vertreter des Betriebsrates. Im Hinblick auf die Überrepräsentation der Stadtratsmitglieder wird die große Einfluss- und Kontrollmöglichkeit deutlich.

Die Stadtwerke müssen sich dem Markt sowie dem Wettbewerb stellen und, verfolgen deshalb primär wirtschaftliche Ziele. Im Vergleich zu den anderen Großkonzernen in der Versorgungsbranche müssen sie jedoch ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten auch politisch gegenüber dem Gesellschafter vertreten. In dieser Konstellation liegt oftmals die Problematik, da die Geschäftsführung der Stadtwerke immer abwägen muss, ob eine wirtschaftliche Entscheidung mit den politischen Forderungen einhergeht. Deswegen spricht man auch von der sogenannten „Doppelbindung“ (Edeling 2001: 134) des Managements, wenn die wirtschaftlichen Marktprinzipien auf der einen und die politischen Leitprinzipien auf der anderen Seite kombiniert werden müssen.

Die Städte als Gesellschafter sind an der größtmöglichen Wirtschaftlichkeit der Stadtwerke interessiert, da sie die Verantwortung für das Handeln der Stadtwerke tragen. Probleme wie beispielsweise Tarifierhöhungen können im Interesse der Stadtwerke sein, aber im Gegenzug völlig entgegen den Interessen der Kommunalparlamente sein. Denn wenn die Bürger Preiserhöhungen unterliegen, verbinden sie diese mit dem Gesellschafter und das ist in diesem Fall die Stadt. Die Kommunalpolitiker möchten einer solchen Entwicklung selbstverständlich entgegenwirken, da sie an dem Erhalt ihrer politischen Macht interessiert sind. Dieser Fall des Zusammenspiels zwischen dem Gesellschafter und dem kommunalen Unternehmen gilt nur für eine formale Privatisierung in Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Neben der Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, gibt es die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft. Wenn die Stadtwerke vom Eigenbetrieb in eine Aktiengesellschaft überführt werden, entsteht wiederum ein anderes Verhältnis zum Kommunalparlament.

Für Aktiengesellschaften gilt, dass „der Vorstand das einzige Führungs- und Leitungsorgan“ ist (Hauser 1987: 38). Nach Paragraph 37 Absatz 1 des Aktiengesetzes nimmt nur der Vorstand die Aufgabe der Geschäftsführung und der Leitung wahr. Dagegen können der Aufsichtsrat und die Hauptversammlung sich nicht die Geschäftsführung aneignen. Bei kommunalen Unternehmen ist die Kommune oftmals der alleinige Gesellschafter, wie auch bei den Stadtwerken Erlangen AG, bei der die Stadt Erlangen der Alleingesellschafter ist. Die Hauptversammlung besteht aus allen Aktionären, was in diesem Fall lediglich die Stadt Erlangen ist. Der Hauptversammlung kommt eine schwache Stellung zu, da sie keine Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsführung hat. Die Stadt als Alleingesellschafter kann etwa lediglich Entscheidungen zu Satzungsänderungen oder Kapitalausstattungen treffen. Jedoch kommen den Entscheidungen bezüglich des Kapitals eine nicht zu

unterschätzende Rolle zu, da eine Kapitalerhöhung oder -herabsetzung für ein Unternehmen von großer Bedeutung ist. Der Aufsichtsrat hat wie auch bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung eine kontrollierende Aufgabe, da er die Mitglieder des Vorstandes wählt und die Arbeit des Vorstandes beaufsichtigt. Bei den Stadtwerken Erlangen AG besteht der Aufsichtsrat aus acht Stadtratsmitgliedern und vier Betriebsvertretern. Im Vergleich zu dem Aufsichtsrat der Stadtwerke Bamberg GmbH findet man hier eine andere Konstellation vor. Die Vertreter des Betriebes sind in einer höheren Anzahl repräsentiert als bei den Stadtwerken in Bamberg, was auf ein anderes Verhältnis zwischen Kommunalparlament und Stadtwerk deutet. Dadurch ist den Vertretern des Betriebes ein stärkere Einflussnahme gesichert, da die Verhältnisse zwischen den Vertretern aus dem Betrieb und dem Stadtrat anders verteilt sind. Der Vorstand der Erlanger Stadtwerke AG besteht aus zwei Personen, denen die Leitung der Aktiengesellschaft unterliegt. Sie sind nicht weisungsgebunden, unterliegen jedoch wie die Geschäftsführung der Stadtwerke Bamberg GmbH, der Kontrolle des Aufsichtsrates. Jedoch darf die Unabhängigkeit des Vorstandes nicht überschätzt werden, denn der Vorstand kann je „nach Ausgestaltung der Satzung [...] nur noch bei Alltagsgeschäften frei“ sein (Hauser 1987: 40). Es wird deutlich, dass je nach Formulierung der Satzung der Aufsichtsrat mehr Macht an sich ziehen und dadurch die Unternehmenspolitik gestalten kann. Je nachdem ob es sich um eine Stadt oder um eine Kommune handelt, kann sie bei Abschluss des Gesellschaftsvertrages ihre Machtfülle in der Satzung bestimmen. Da sich die Stadt Erlangen bei Abschluss des Gesellschaftsvertrages im Jahre 2001 als Alleingesellschafter viel Einfluss vorbehalten wollte, wurde die Satzung diesbezüglich auch ausgelegt.

Im Vergleich der Stadtwerke Bamberg GmbH und der Stadtwerke Erlangen AG lässt sich feststellen, dass die unterschiedlichen Organisationsstrukturen mit der Einflussnahme zusammenhängen. Die Gesellschafter in Bamberg haben Weisungsbefugnisse gegenüber der Geschäftsführung der Stadtwerke Bamberg GmbH, wohingegen die Stadt Erlangen keinerlei direkte Weisungsbefugnisse in Geschäftsführungsangelegenheiten haben. Jedoch kann man durch die Verzahnung der Kommunalpolitik und der Unternehmensführung informellen Austausch betreiben, der der Weisung gleich kommt.

Eine wichtige Frage bei der formalen Privatisierung 1998 in Bamberg und 2001 in Erlangen bezog sich auf die Steuerungsfähigkeit der Städte.

Durch die Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen, existiert ein Risiko des Steuerungsverlustes seitens der Kommunen. Dieser Steuerungsverlust ist zweifellos an die Privatisierungsebene gekoppelt. Wenn beispielsweise eine formale Privatisierung stattgefunden hat, ist der Steuerungsverlust nicht in solchem Maß bedeutend wie bei einer

materiellen Privatisierung. Die „Liberalisierung der Märkte und der Wegfall der lokalen Gebietsmonopole“ (Edeling 2001: 136) haben die Stadtwerke einem großen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, jedoch auch ihre Stellung gegenüber der Politik in Form der Gesellschafter gestärkt. Durch die große Anzahl an konkurrierenden Unternehmen und den gestiegenen Wettbewerb haben die Stadtwerke einen größeren Spielraum, Forderungen der Politik mit dem Argument der bedrohten Wirtschaftlichkeit zurückzuweisen.

Auf der anderen Seite haben die Gesellschafter die Möglichkeit eine volle Privatisierung öffentlich zu diskutieren, und die Stadtwerke damit unter Druck zu setzen. Denn durch eine volle Privatisierung wären die Stadtwerke gänzlich abhängig von den privaten Unternehmen. Allerdings sollte man diese Möglichkeit der Einflussnahme nicht überschätzen, denn die Kommunen sind grundsätzlich nicht interessiert an einer totalen Privatisierung der kommunalen Unternehmen. Die Bürger wählen ein kommunales Repräsentativorgan, dessen Mitglieder „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Verantwortung“ den Bürgern gegenüber und „gemeinwohlbezogen“ erledigen sollen (Landsberg 1997: 31). Dadurch würde man durch eine Privatisierung die eigentliche Aufgabenerledigung an private Unternehmen abgeben und dem Einfluss durch die kommunalen Repräsentativorgane entziehen.

Daher ist das Verhältnis der kommunalen Parlamente und der Stadtwerke immerzu situationsbedingt und gleichzeitig abhängig von der privatrechtlichen Organisation der Stadtwerke.

2.0 Ursachen und Gründe der Privatisierung der Stadtwerke

Das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 legte die Grundlagen einer jahrzehntelangen Entwicklung innerhalb des Versorgungsbereiches fest. Damals standen die Sicherung der Versorgung und die damit verbundene Erfüllung der Daseinsvorsorge durch die Kommunen im Zentrum. Einige Jahrzehnte später wurde „durch die Freistellung vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 in den von ihnen bedienten Gebieten ein Monopolstatus ermöglicht“ (Rogas/Wagner 2001: 85). Den kommunalen Betrieben wurde es unter anderem durch diese beiden Gesetze ermöglicht, innerhalb ihrer Versorgungsgebiete die alleinige Versorgung mit Strom, Wasser und Gas zu sichern. Die beiden Gesetze stehen im Zusammenhang mit der Liberalisierungspolitik der Europäischen Union. Denn die Europäische Union betreibt seit längerer Zeit eine „forcierte Liberalisierungspolitik“ (Schwartzing 2001: 286), welche die oben genannten Gesetze ersetzt. In den Jahren 1998 sowie 2005 wurden die Bestimmungen der Europäischen Union implementiert und ein neues

Energiewirtschaftsgesetz beschlossen. Hier heißt es in Paragraph 1 Absatz 2 dass „Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze [...] den Zielen der Sicherstellung eines wirksamen und unverfälschten Wettbewerbs“ dient.

Neben der Sicherstellung der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger ist der Aspekt der Wettbewerbsteilnahme in gleichem Maß implementiert. Vor der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes existierten nur unzureichende Sanktionen für die kommunalen Unternehmen, da nur mangelnder Wettbewerb stattgefunden hat.

Daher müssen sich die Stadtwerke den neuen Bedingungen anpassen, die durch die Gesetze entstanden sind. Wenn etwa ein kommunales Unternehmen vor der Gesetzesimplementierung eine Monopolstellung in seinem Versorgungsgebiet bezüglich der Versorgung mit Strom, Gas und Wasser hatte, musste es sich daher den neuen Bedingungen stellen. Neben der Versorgungssicherung und der Erfüllung der Daseinsvorsorge mussten sich nun die kommunalen Stadtwerke einem ausgeprägten Wettbewerb mit anderen Anbietern stellen, da ihre Monopolstellung in ihren Versorgungsgebieten aufgehoben war.

Die negative Integration beschreibt „indirekt wirkende Angleichungsmechanismen, die über den zunehmend freien Binnenmarkt wirksam“ werden (Schneider/ Tenbücken 2004: 106). Durch den freien Personen-, Kapital-, Dienstleistungs- und Warenverkehr existiert eine viel größere Anzahl an potenziellen Konkurrenten auf dem europäischen Binnenmarkt. Der Wettbewerb ist zunehmend größer geworden, und dadurch mussten sich die Stadtwerke Konkurrenten aus ganz Europa stellen. So gibt es Beispiele, dass französische Verkehrsunternehmen sich bei kommunalen Unternehmen in Deutschland eingekauft haben, und nun den Verkehrsbetrieb verwalten.

Daher kann man an den geschilderten Beispielen festhalten, dass die europäische Liberalisierungspolitik in Form von positiver als auch die negativer Integration die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse gefördert hat.

Eine weitere Ursache der Privatisierung der kommunalen Stadtwerke ist in der Anpassungsfähigkeit der Stadtwerke an die Globalisierung zu suchen. Durch die weltweiten Liberalisierungsprozesse mussten sich die alten kommunalen Verwaltungsstrukturen an die neuen Entwicklungen anpassen. Um im Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben zu können und einen möglichst hohen Grad an Effizienz zu erreichen, mussten die kommunalen Verwaltungen die traditionellen Strukturen aufbrechen. Schneider und Tenbücken stellen in diesem Kontext die Globalisierungshypothese auf, die besagt, dass die Privatisierungstätigkeit eines Staates umso höher ist, je stärker der Modernisierungsdruck ausfällt(vgl. Schneider/ Tenbücken 2004: 108). Der Modernisierungsdruck bemisst sich an der Offenheit der

Wirtschaft eines Landes gegenüber ausländischen Investoren. Es ist anzunehmen, dass zwischen dem Modernisierungsdruck und der Privatisierungstätigkeit ein kausaler Zusammenhang besteht. Denn wenn ein Staat einen hohen Grad an Offenheit gegenüber ausländischen Investoren aufweist, dann können diese in den Wettbewerb mit den kommunalen Unternehmen treten. Dies hat wiederum zur Folge, dass ein höherer Wettbewerb eine intensivere Privatisierungstätigkeit in diesem Bereich auslöst.

Zu den weiteren Privatisierungsursachen wird zudem die Verschuldung der öffentlichen Haushalte gezählt. Bezüglich dieser Ursache gibt es verschiedene Argumentationsansätze, die kontrovers diskutiert werden. Zum einen möchte man durch die Privatisierung der kommunalen Stadtwerke der Verschuldung entgegenwirken, und zum anderen hätte man durch die Privatisierung die möglichen finanziellen Mittel, um in die Infrastruktur zu investieren. Durch die volle Privatisierung der kommunalen Unternehmen kann man nicht effektiv der Verschuldung entgegenwirken, da man nur temporär mehr Geld einnehmen kann. Ein weiterer Nachteil dieses Argumentes besteht darin, dass bei einer materiellen Privatisierung keine Kontrollmöglichkeiten seitens der Kommune bestehen.

Im Allgemeinen kann man feststellen, dass die Städte beziehungsweise Kommunen das spezielle Fachwissen der privaten Unternehmen im Bereich des Managements und der Technik nutzen wollen. Durch eine Privatisierung kann man das ‚know-how‘ der privaten Unternehmen nutzen, und dadurch effizienter wirtschaften. Diese Auslegung des Argumentes als Ursache wird eher der formalen Privatisierung zugeordnet.

Der § 7 I BHO besagt zudem, dass man bei der Aufstellung des Haushaltplans die Faktoren der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten soll. Daher ist die Prüfung vorgeschrieben, inwieweit die staatlichen Aufgaben oder die zu öffentlichen Zwecken dienenden wirtschaftlichen Tätigkeiten auch durch private Unternehmen durchführbar sind. So kann dieser Paragraf so aufgefasst werden, dass die Bundeshaushaltsordnung eine Privatisierung unter den gegebenen Bedingungen fordert.

Die geringe Effizienz der kommunalen Eigenbetriebe führt dazu, dass eine Teil- oder Vollprivatisierung oftmals bevorzugt wird. Die zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Unternehmen, die durch Tarifverträge oder Sozialleistungen entstehen, belasten die privaten Unternehmen in einem kleineren Umfang. Dadurch können sich die Kommunen aus den Einschränkungen des Tarif- und Dienstrechts befreien.

Im Allgemeinen lässt sich konstatieren, dass die finanzpolitischen und internationalen Ursachen die bedeutendsten Gründe für die Privatisierung der kommunalen Stadtwerke sind.

2.1 Formen der Privatisierung

Es existieren verschiedene Formen „Aufgaben aus der gemeindlichen Trägerschaft und Verantwortung in den Raum privatwirtschaftlicher Betätigung zu transferieren“ (Landsberg 1997: 32). Die Privatisierung sei ein mehrdimensionaler Prozess, der in verschiedensten Formen vorkommen kann. Der Grad der Selbständigkeit nimmt bei den folgenden Privatisierungsformen zu.

Im Vergleich zum Eigenbetrieb sind in dem Regiebetrieb sämtliche rechtliche, organisatorische sowie finanzielle Angelegenheiten in der Gemeinde eingegliedert. Daraus lässt sich ableiten, dass der Grad der Autonomie sehr gering ist, und dass die kommunalen Stadtwerke keine selbstständigen Unternehmen sind. Sämtliche Ein- und Ausgaben werden mit im öffentlichen Haushalt der Gebietskörperschaft aufgeführt.

Der Grad der Selbstständigkeit ist im Eigenbetrieb höher, da er im Vergleich zum Regiebetrieb organisatorisch und finanzwirtschaftlich aus der kommunalen Verwaltung ausgegliedert ist. Die heutige Stadtwerke Bamberg GmbH war bis 1999 ein Eigenbetrieb der Stadt Bamberg. Da der Eigenbetrieb keine Rechtspersönlichkeit besitzt, ist der Gemeinderat für die grundsätzlichen Entscheidungen verantwortlich. Durch die Überführung des Eigenbetriebes in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung hat eine sogenannte Scheinprivatisierung stattgefunden.

Bei dieser formalen Privatisierung überträgt man eine bislang unmittelbar von einer Gebietskörperschaft wahrgenommenen Aufgabe auf eine Gesellschaft des Privatrechts. Die Form der Gesellschaft des Privatrechts ist entweder die der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder die der Aktiengesellschaft. Wie bereits in Kapitel 1.2. erklärt, unterscheidet sich das Verhältnis der Stadtwerke zu ihren Gesellschaftern je nach privatrechtlicher Ausgestaltungsform. Die Gesellschaft kann überwiegend oder vollständig in kommunalem Besitz sein. Ob „der nachhaltige Einfluss der Stadt oder Gemeinde auf das Unternehmen sichergestellt wird“ hängt davon ab ob die Stadt der alleinige Gesellschafter ist (Landsberg 1997: 33). Da die Stadtwerke Bamberg GmbH zu 100% in Besitz der Stadt ist, hat die Stadt als Gesellschafter einen weiten Einflussbereich. Diese Privatisierungsform wird als formale Privatisierung bezeichnet, da das privatrechtliche Gesellschaft- oder Aktienkapital im Besitz der Kommune bleibt. Dadurch hat die Kommune eine weitere Möglichkeit zur Einflussnahme. Wenn in Bamberg die Stadt nicht der Alleingesellschafter wäre und etwa ein großer Energiekonzern mitbeteiligt wäre, hätte man einen viel komplizierteren

Entscheidungsapparat als Konsequenz. Denn in diesem Fall würde der Energiekonzern ebenso wie die Stadt versuchen, seinen Einfluss zu stärken und die Wirtschaftstätigkeit zu forcieren die seinen Interessen entspricht.

Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik zeigt, dass bei privatisierten kommunalen Unternehmen die Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit 76% im Vergleich zu den Aktiengesellschaften die mit 6% repräsentiert werden, deutlich überwiegt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 96). Das Übergewicht der Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist damit zu erklären, dass die Einflussmöglichkeiten durch den Gesellschafter viel stärker sind als bei der Aktiengesellschaft. Folglich werden die Gesellschafter versuchen, das Modell der Gesellschaft mit beschränkter Haftung durchzusetzen.

Bei der funktionalen Privatisierung wird der Aufgabenvollzug an private Unternehmen delegiert. Die grundsätzliche Zuständigkeit, Weisungsbefugnis, Garantenstellung sowie die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung bleiben bei der Gebietskörperschaft. Eine der Möglichkeiten der funktionalen Privatisierung wird als „outsourcing“ bezeichnet. Hierbei handelt es sich um eine „Auslagerung einzelner Aktivitäten mit dem Ziel, die Kosten zu senken“ (Friedrich Ebert Stiftung, 2004: 1). Die Befürworter dieser Methode argumentieren damit, dass es von großem Vorteil ist auf fremdes Wissen zugreifen zu können und dass die Privatisierung relativ leicht rückgängig gemacht werden kann. Das „outsourcing“ kann zu Kosteneinsparungen und zu effizienterem Arbeiten führen, aber auch zur Abhängigkeit der Verwaltung von dem privaten Dienstleister.

Bei der Vermögensprivatisierung kommt es zu einem Verkauf von sämtlichen oder einigen Gesellschaftsanteilen bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder der Unternehmensanteile der Aktiengesellschaft der Stadtwerke. Da es auch zum Verkauf sämtlicher Anteile der Stadtwerke kommen kann, wird dies auch in der Fachliteratur oft als erster Schritt hin zur materiellen Privatisierung bezeichnet.

Die materielle Privatisierung beinhaltet den höchsten Autonomiegrad innerhalb der Privatisierungsformen. Mit der materiellen Privatisierung ist die „vollständige Übertragung gemeindlicher Aufgaben und Einrichtungen auf private Unternehmen“ gemeint (Landsberg 1997: 32). Die vollständige Verlagerung der Aufgabenerfüllung auf private Unternehmen wäre etwa ein Verkauf der kommunalen Stadtwerke an einen privaten Energiekonzern. In Bamberg übernimmt die Stadtwerke Bamberg GmbH die Dienstleistungen, wohingegen außerhalb des Versorgungsgebiets Bambergs der Energiekonzern E.ON den größten Einfluss besitzt. Falls sich die Verschuldung der Stadt Bamberg in naher Zukunft drastisch erhöhen würde und die Gewinne der Stadtwerke GmbH zurückgehen würden, würde man eine

materielle Privatisierung der Stadtwerke eventuell diskutieren. Der Energiekonzern E.ON ist bereits an der Energie- und Wasserversorgungssparte beteiligt, was einer intensiveren Kooperation nicht zuwider laufen würde. Der Steuerungsverlust ist bei der materiellen Privatisierung am größten, da die Marktsituation (enges Oligopol) dazu führt, dass sich die Forderungen der Kommune immer schwerer durchsetzen lassen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 99). Im Vergleich zur formellen Privatisierung besteht keine offizielle Verzahnung zwischen der Politik und der Privatwirtschaft. Bei der formellen Privatisierung hat die Stadt beispielsweise die Möglichkeit durch die Besetzung des Aufsichtsrates Einfluss auf die Unternehmenspolitik zu nehmen. Dies ist ein Nachteil der materiellen Privatisierung, da der Einfluss der Gebietskörperschaft verloren geht. Eine weitere Problematik besteht in der Garantenstellung. Oftmals muss die Stadt oder die Gemeinde trotz der materiellen Privatisierung für die sichere Versorgung garantieren. Falls das private Unternehmen nicht wirtschaftlich agiert, kann es im ungünstigsten Fall Insolvenz anmelden, wodurch die sichere Versorgung der Bürger nicht mehr gewährleistet wäre. In diesem Fall muss sich die Gebietskörperschaft darum kümmern, die Versorgung wieder herzustellen und einen Lösungsweg zu finden. Daher bleibt die Gebietskörperschaft, wenn auch nicht zwingend, sogar bei einer materiellen Privatisierung in einem gewissen Maß verantwortlich.

2.2 Folgen der Privatisierung

Man kann die Folgen der Privatisierung in positive und negative Folgen unterteilen. Jedoch muss man bei der Unterteilung beachten, dass die Folgen untereinander in einem engen Zusammenhang stehen. Es besteht die Annahme, dass die Privatisierung das effizientere Wirtschaften fördert, da „Effizienz als Dienstleistung pro Arbeitskraft“ festgelegt wird (Von Weizsäcker/Young/Finger 2007: 330). Je mehr Dienstleistungen pro Arbeitskraft erbracht werden, desto höher ist die Effizienz. Die privaten Unternehmen haben es wesentlich leichter, Arbeitsplätze zu reduzieren als das von der Gebietskörperschaft kontrollierte kommunale Unternehmen. Jedoch besteht immer die Befürchtung, dass es bei einer materiellen Privatisierung zum Abbau von Arbeitsplätzen kommt, da die privaten Anbieter die Kosten möglichst gering halten wollen.

Wie bereits schon diskutiert, ist die Entlastung der öffentlichen Haushalte eines der Hauptmotive der Privatisierung. Jedoch muss man auch an dieser Stelle erwähnen, dass die Erlöse einer materiellen Privatisierung nicht in dem Maße die Haushalte entlasten können wie etwa eine Umstrukturierung der kommunalen Unternehmen.

Jedoch ist beispielsweise vorstellbar, dass durch die materielle Privatisierung mehr Investitionen durch das private Unternehmen angeboten werden, und dass wiederum zur Folge hat das dritte Unternehmen Investitionen tätigen. Dadurch kann man die vorhandenen Arbeitsplätze sichern und neue schaffen. Zudem trägt man dazu bei, dass durch das Wirtschaftswachstum mehr Steuern eingenommen werden. Dieses theoretische Konstrukt muss in der Realität keinesfalls der Fall sein und soll lediglich die positiven Konsequenzen einer materiellen Privatisierung aufzeigen.

Eine weitere mögliche Auswirkung der Privatisierung sind die steigenden Investitionen, die mit einer Privatisierung einhergehen. Zum einen kann das Unternehmen selber in das kommunale Versorgungssystem investieren, und zum anderen eröffnet es anderen Anbietern neue Investitionsbereiche. Viele Gebietskörperschaften haben oftmals nicht die finanziellen Mittel um Investitionen „zum Ausbau der Wasser- und Abwassernetze, der Telekommunikations- und Verkehrsinfrastruktur“ zur Verfügung zu stellen (Von Weizsäcker/Young/Finger 2007: 330). Durch das Vergeben von Konzessionen auf 15 bis 20 Jahre haben die Energiekonzerne einen erhöhten Anreiz neue Investitionen zu tätigen.

Das Argument der steigenden Qualität der Dienstleistungen ist sehr umstritten, da es in zweierlei Hinsichten ausgelegt werden kann. Zum einen können die privaten Unternehmen beispielsweise im öffentlichen Personennahverkehr zusätzliche Servicekräfte einsetzen um die Kundenbetreuung zu intensivieren. In diesem Fall bestehen keine Zweifel darüber, dass die Qualität der Dienstleistungen steigen würde. Auf der anderen Seite der Betrachtung stellt sich die Frage, inwiefern eine erhöhte Qualität gleichzeitig zu höheren Kosten führt und diese möglicherweise wieder an den Kunden zurückgeführt werden. Wenn dies der Fall ist kann man diese Folge der Privatisierung nicht als positiv bewerten.

Eine weitere Auswirkung der Privatisierung beschäftigt sich mit der Teilnahme am Markt und deren Folgen. Die kommunalen Unternehmen, die vor den Novellierungen der Energiewirtschaftsgesetze eine Monopolstellung hatten und sich nicht im Wettbewerb befanden, hatten einen geringeren Anreiz sich um „Innovation und um Qualifizierung der Mitarbeiter/innen“ zu kümmern (Von Weizsäcker/Young/Finger 2007: 331). Die privaten Unternehmer die sich den Wettbewerbsbedingungen anpassen müssen, haben einen größeren Anreiz, Investitionen zu tätigen und innovative Methoden zu konzipieren als kommunale Unternehmen die keinem richtigen Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Sanktionierung durch den Markt in Form von Verlusten oder von Gewinneinbrüchen ist viel höher unter fairen Wettbewerbsbedingungen, da man gezwungen ist effizient zu wirtschaften.

Jedoch kann man auch hier die positive in eine negative Auswirkung umwandeln, da die privaten Unternehmen durch den Kostendruck der durch die Konkurrenz aufgebaut wird keinen Spielraum haben könnten, um große Investitionen in innovative Methoden und in die Entwicklung zu investieren.

Die negativen Folgen müssen im gleichen Maße wie die positiven Folgen danach unterschieden werden, welche Form der Privatisierung stattgefunden hat.

Zu den negativen Folgen der Privatisierung gehört die Befürchtung, dass durch die Übernahme der Versorgungsaufgaben private Unternehmen eine schlechtere Qualität gewährleisten können als die kommunalen Unternehmen. Wenn die Stadtwerke Bamberg GmbH beispielsweise voll privatisiert werden würden, dann könnte das private Unternehmen den Bäderbetrieb sowie den öffentlichen Personennahverkehr vernachlässigen. Der Betrieb wäre zwar vertraglich geregelt, jedoch könnte das Unternehmen damit argumentieren, dass der Betrieb des Personennahverkehrs nicht rentabel sei und sie deswegen die Taktzeiten der Verkehrsbusse minimieren müssten. Das wiederum würde zur Unzufriedenheit bei den Bürgern Bambergs führen, was nicht im Interesse der Kommunalpolitik ist. Man kann annehmen, dass die Stadt den von dem privaten Unternehmen durchgeführten Personennahverkehr in irgendeiner Art und Weise subventionieren würde.

Die Privatisierung hat zur Folge, dass die Kommunen und Städte trotz einer vollzogenen Privatisierung in der Verantwortung stehen. Wenn etwa die Abfallbeseitigung privatisiert wurde, und nun das private Unternehmen mit dem Aufgabenvollzug beauftragt wurde, kann es aus verschiedenen Gründen dazu kommen, dass dieses Insolvenz anmelden muss. In diesem Fall muss die Stadt die Abfallbeseitigung vollziehen, da sie gegenüber den Bürgern in der Verantwortung steht.

Der ungenügende Wettbewerb als Folge der Privatisierung kann dann eintreten, wenn die Städte mit den privaten Unternehmen Konzessionsverträge mit Laufzeiten etwa über zwanzig Jahre hinweg abschließen. Zum einen kann dieser längerfristige Vertragsabschluss zu Anreizen für Investitionen führen, andererseits aber auch Monopolstellungen ermöglichen. Wenn das der Fall ist, dann „ist für die privaten Betreiber die Versuchung groß, die Monopolstellung für überhöhte Preise zu nutzen, was der Staat unter demokratischer Kontrolle nicht konnte“ (Von Weizsäcker/Young/Finger 2007: 332). Bei der Wasserversorgung kann dieser Fall eintreten, da dort die Verteilungsnetze im Besitz eines einzigen Unternehmens sein können. Da die Gemeinden oder Städte keine Steuerungsmöglichkeiten mehr besitzen, entzieht sich beispielsweise die Preiskalkulation der Einflussnahme der Gebietskörperschaften.

Die Konzessionsverträge zwischen den Städten und den privaten Anbietern müssen feste Regelungen für die Preise sowie die Qualität der Dienstleistungen haben. Denn sonst spricht man vom „Rosinenpicken“, da beispielsweise das Entsorgungsunternehmen nur dort die blauen Altpapiertonen abholt, wo es auch gewinnbringend ist. Alternativ kann es ebenso dazu kommen, dass das Unternehmen nur dann die blauen Altpapiermülltonen leert, wenn der Preis für das Altpapier nicht weiter fällt (Bayerischer Städtetag: 2008). Falls der Altpapierpreis abfällt und die Abholung für das private Unternehmen nicht mehr rentabel erscheint, muss die Kommune den Müll abholen oder die Dienstleistung soweit subventionieren, dass es die Kosten für das Unternehmen deckt.

Als weitere Folge der Privatisierung entsteht eine angeregte Diskussion über die grundlegenden Aufgaben des Staates. Es steht zur Diskussion, ob der Staat es verantworten kann die Erfüllung der Daseinsvorsorge an private Unternehmen abzugeben. Das Prinzip der Sozialstaatlichkeit ist aus dem Grundgesetz in Artikel 20 Absatz 1 ableitbar wo es heißt „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Die Sicherung der Grundversorgung der Bürger obliegt dem Staat, der jedoch die Aufgabenerfüllung durch die Privatisierung an private Unternehmen delegieren kann.

Diese Argumentationsweise ist sehr umstritten, weshalb auch in Fachkreisen eine angeregte Diskussion stattfindet.

Ein weiterer Aspekt der in diesem Zusammenhang diskutiert wird ist, ob durch die Privatisierung der kommunalen Unternehmen die kommunale Selbstverwaltung gefährdet wird. In Artikel 28 Absatz 2 GG ist die kommunale Selbstverwaltung geregelt. Der Artikel legt fest, dass es den Kommunen möglich sein soll, alle örtlichen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erledigen. Daran anknüpfend stellt sich die Frage, inwiefern die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt ist, da die ehemals gemeindlich erfüllten Aufgaben nun von Privaten wahrgenommen werden. Eine Form der Interpretation von Artikel 28 Absatz 2 GG ist, dass die kommunale Selbstverwaltung solange nicht gefährdet ist, bis die „Struktur und Typus der Gemeinde“ deutlich verändert werden würde (Münch 1989: 64). Da die kommunale Versorgung zu den wichtigsten Aufgaben der Selbstverwaltung gezählt wird und dadurch die Struktur der Kommunen beeinträchtigt wird, kann man von der Gefährdung der Selbstverwaltung sprechen. Allerdings gilt diese Beurteilung nur für den Fall der materiellen Privatisierung, da nur in diesem Fall der ganze Bereich der Versorgung ausgegliedert wird. Bei einer formellen Privatisierung hingegen bewahrt sich die Kommune als Gesellschafter gegebenenfalls einen weiten Einflussbereich.

3.Fazit

Bei der Privatisierung der kommunalen Stadtwerke muss auf der einen Seite die Effizienzverbesserung angestrebt werden, auf der anderen Seite dürfen die Kommunen nicht die absolute Steuerungsfähigkeit verlieren. Ob eine Privatisierung sinnvoll erscheint oder nicht, kann man nur anhand der spezifischen Situation klären. Es handelt sich um eine mehrdimensionale Problematik, da viele Faktoren in die Entscheidungsfindung einbezogen werden müssen. Grundlegend muss geprüft werden, welche Art von Privatisierung in dem Fall am dienlichsten ist und welche rechtlichen Möglichkeiten vorliegen. Weiterhin sollte beachtet werden, welche politische Bedeutung der Privatisierung zugesprochen wird, und inwieweit die Städte von dem Steuerungsverlust betroffen sind. Um die mögliche Privatisierung rechtfertigen zu können, gibt es oft Bürgerentscheide, bei denen die Bevölkerung über die Privatisierung entscheiden kann.

Dennoch darf man die aufkommende Dynamik vieler kommunaler Unternehmen nicht vernachlässigen, da diese eine bedeutungsvolle Entwicklung erbracht haben. Sie haben ihren Betrieben eine Konzernstruktur gegeben, den Fokus auf die Kundenorientierung und das Marketing gelegt. An dem vorherrschenden Übergewicht der Ökonomen und Kaufleute in den Führungspositionen erkennt man die Wandlung, die in den Stadtwerken stattgefunden hat. Die kommunalen Versorgungsunternehmen sehen sich nicht mehr als Teil der kommunalen Verwaltung an, sondern bezeichnen sich als moderne Dienstleistungsunternehmen.

Dennoch wird die Privatisierung kommunaler Betriebe überwiegend in Krisenzeiten thematisiert. Es wird in vielen Fällen von der Politik genutzt, um ein schnelles und zugleich adäquates Mittel zu finden um der Bevölkerung eine unmittelbare Lösung zu präsentieren. Daher muss man immer abwägen inwiefern die Privatisierung Vorteile für die Gebietskörperschaften bringt, oder ob sie nur als politisches Mittel benutzt wird.

Literaturverzeichnis

Bayerischer Städtetag, 2008: Mit der blauen Tonne Rosinen picken, auf:

<http://www.bay-staedtetag.de/index.php?id=1809,44>

(Zugriff: 26. November 2008)

Beisheim, Marianne/Finger, Mathias/Von Weizsäcker, Ernst Ulrich/ Young Oran. R 2007: Was lernen wir aus der Privatisierung?, in *Grenzen der Privatisierung*. Stuttgart: S. Hirzel.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Wiesbaden.

Bundeszentrale für politische Bildung, 2004: Staatsverschuldung Ausmaß und Folgen, auf:

<http://www.bpb.de/files/YZ2SQ0.pdf>

(Zugriff: 26. November 2008)

Edeling, Thomas 2002: Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 25.

Eichhorn, Peter 1989: Synergieeffekte des kommunalen Querverbands, in *Der kommunale Querverbund aus der Sicht von Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos.

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., 2004: Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, auf:

http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/P_Funktionale_Privatisierung.pdf

(Zugriff: 26.November 2008)

Hauser, Werner 1987: *Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen*. Köln: Deutscher Gemeindeverlag GmbH.

Jäger, Alexander 2004: Der Zusammenhang von Staat und Infrastruktur und die Privatisierung von Infrastrukturen aus staatstheoretischer Perspektive, in *Der Staat auf dem Rückzug*. Frankfurt: Campus.

Kilian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik 2006: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin: edition sigma.

Landsberg, Gerd 1997: Rechtliche und politische Probleme der Privatisierung in der Abwasser- und Entsorgungswirtschaft – aus kommunaler Perspektive, in Privatisierung kommunaler Aufgaben. Baden- Baden: Nomos.

Münch, Paul 1989: Zu den Empfehlungen der Monopolkommission – Auflösung des kommunalen Querverbundes – aus der Sicht der Praxis, in Privatisierung kommunaler Aufgaben. Baden- Baden: Nomos.

Rogas, Karsten/ Wagner, Dieter 2001: Stadtwerke unter Wettbewerbsdruck, in Kommunen am Markt. Berlin: Duncker & Humboldt GmbH.

Schneider, Volker/Tenbücken, Marc 2004: Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen – ein Theorieüberblick, in Der Staat auf dem Rückzug – Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen. Frankfurt: Campus.

Schwarting, Gunnar 2001: Kommunale Wirtschaft – Vor großen Herausforderungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 24.

Verband kommunaler Unternehmen e.V., 2008: Im Profil- Informationen zum Verband kommunaler Unternehmen e.V., auf:

[http://www.vku.de/vkuGips/VKU/vku.de/Wir ueber uns/Wir ueber uns_/Im Profil_2008.pdf](http://www.vku.de/vkuGips/VKU/vku.de/Wir_ueber_uns/Wir_ueber_uns_/Im_Profil_2008.pdf)

Katarina Johannsen

Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil II

Gliederung

1. Einleitung

2. Begriffsbestimmung

2.1. Begriff der kommunalen Selbstverwaltung

2.2. Begriff der Daseinsvorsorge

2.3. Liberalisierung – Deregulierung – Entflechtung

2.4. Privatisierung

2.5. Kommunale Unternehmen - Stadtwerke

3. Liberalisierungspolitik im Rahmen der EU

4. Welche Auswirkungen hat die neue Wettbewerbspolitik der EU auf die kommunalen Unternehmen?

5. Privatisierung kommunaler Betriebe: Ein Schritt um auf dem Markt zu überstehen?

6. Beispiele

6.1 Städtebeispiel: Kiel

6.2 Städtebeispiel: Flensburg

7. Fazit

Literaturverzeichnis

Internetquellen

1. Einleitung

Zahlreiche Städte greifen im Zuge der Liberalisierung des Energiemarktes zu Teil- oder aber auch zu Vollprivatisierungen ihrer kommunalen Unternehmen. Der Trend zur Privatisierung macht auch nicht mehr vor den lang bewehrten Stadtwerken halt. Die Versorgungswirtschaft gerät immer mehr in die Zwänge des freien Wettbewerbs und die Kommunen greifen immer öfters auf Grund von Finanznöten zu der Möglichkeit, private Dritte mit ins Boot zu nehmen (vgl. Monstadt 2004: 170/171).

Im Zuge dieser Arbeit werden einige Argumente für und gegen die Privatisierung kommunaler Unternehmen angeführt. Anhand der Stadtwerke Kiel und Flensburg soll verdeutlicht werden, was ein anteiliger Verkauf von kommunalen Unternehmen für die Kommunen bedeutet und welche positiven Folgen aber auch welche Schwierigkeiten das mit sich führt. Des Weiteren soll ein umfangreiches Bild über die zugespitzte Situation, in der sich die Kommunen seit der Liberalisierung der Energiemärkte befinden, vermittelt werden und geklärt werden, inwieweit die neue Wettbewerbspolitik der EU die kommunale Versorgungswirtschaft beeinflusst.

2. Begriffsbestimmung

2.1. Begriff der kommunale Selbstverwaltung:

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet die selbstverantwortliche Wahrnehmung und Erfüllung eigener öffentlicher Angelegenheiten durch die Kommune als Selbstverwaltungsträger. Die Kommune kommt insofern auch für alle Kosten der öffentlichen Angelegenheiten auf. Sie wird insoweit als juristische Person des öffentlichen Rechts bezeichnet, tritt mit eigenem Namen auf und verfügt über eigene Organe. Zu den sogenannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören alle Körperschaften, Stiftungen und Anstalten (vgl. Cronauge 1995: 23).

Die Rechtstellung der Selbstverwaltungsträger ist durch die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Artikel 28, Abs. 2, GG besonders abgesichert (vgl. Schoch 1992: 42). Demnach bleibt den Gemeinden das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (vgl. Art.28, Abs 2, S.1, GG) sowie den Gemeindeverbänden ebenfalls im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach

Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung zugeschrieben wird (vgl. Art.28, Abs 2, S.2, GG).

Artikel 28, Absatz 2 GG normiert dementsprechend eine institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Schoch; 42; 1992), d.h. eine Gewährleistung, dass es überhaupt Gemeinden gibt (vgl. Cronauge 1995: 27).

2.2. Begriff der Daseinsvorsorge

Der Begriff „Daseinsvorsorge“ geht auf die Staatslehren Hegels und Lorenz von Steins zurück. Er ist ein Leitbegriff des Verwaltungsrechts. Ursprünglich definierte er zum einen die Daseinsvorsorge für den Gemeindebedarf sowie demgegenüber die Vorsorge für den Bedarf des Einzelnen.

Mit der Daseinsvorsorge für den Gemeindebedarf waren administrative Vorkehrungen zur Sicherung und Förderung des Gesamtdaseins verbunden sowie unter anderem der Straßenbau, die Binnenschifffahrt, Versorgungsbetriebe zur Belieferung der Bevölkerung mit Wasser, Gas und Elektrizität oder auch die Bildungsverwaltung. Die Vorsorge für den Bedarf des Einzelnen befasste sich mit der Sicherung und Förderungsmaßnahmen für den Bürger zur Deckung der konkreten individuellen Mängel in Not und Krisenlagen (vgl. Voight/Walkenhans 2006: S. 68/69). Heutzutage umfasst der Begriff Daseinsvorsorge grundsätzlich das Recht zur Schaffung und Erhaltung von Einrichtungen zum Wohle der Einwohner (vgl. Cronauge 1995: 30). Die Daseinsvorsorge richtet sich demnach an den Bürger und an seine Grundversorgung mit Wasser, Energie, Transport oder Gesundheitsfürsorge (vgl. Finger 2007: 186).

Wichtig für den Begriff der Daseinsvorsorge ist auch das Verhältnis von Bürgern zum Staat. Somit legitimiert sich die Notwendigkeit der Versorgungsleistungen im Interesse des Gemeinwohls aus der Angewiesenheit des Individuums auf die Versorgung (vgl. Voight/Walkenhans 2006: S. 68/69). Die Aufgaben der Daseinsvorsorge werden heute von der Europäischen Union als "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse", oder als "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" bezeichnet. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts fallen Aufgaben der Daseinsvorsorge in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Hierunter fielen Bereiche wie die Energie- und Wasserversorgung, der Verkehr, die Abwasser- und Abfallentsorgung, aber auch verstärkt die Wohnungswirtschaft oder die Krankenhausversorgung, die nun mehr allein der Verantwortung der Kommunen unterstehen "(vgl. Edeling 2008: 145-147).

2.3. Liberalisierung – Deregulierung – Entflechtung

Allgemein kann der Begriff „Liberalisierung“ in der Wirtschaft als: *"Aufhebung der staatlichen Außenhandelsbeschränkungen"*, definiert werden. Enger gefasst meint er eine Öffnung bisher gesetzlich geschützter Monopolbereiche und eine Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren (vgl. Tietz 2007: 12) und bezeichnet die Einführung von Wettbewerb. Der Wettbewerb kann in zweierlei Form auftauchen. Zum einen kann es ein Wettbewerb um den Kunden sein und zum anderen ein Wettbewerb um den Markt selbst, also um die Monopolrechte verschiedener Dienstleistungen in einem begrenzten Gebiet und über einen bestimmten Zeitraum hinweg. Der Begriff der Deregulierung geht mit dem Begriff der Liberalisierung einher, denn sie löst den Rechtsrahmen des vormaligen Staatsmonopols ab. Im Rahmen einer Liberalisierung kann ebenfalls eine Entflechtung stattfinden. Das würde bedeuten, dass verschiedene Anbieter verschiedene Bereiche eines Dienstleistungssektors übernehmen. In der Telekommunikation ist eine Entflechtung beispielsweise schon weitestgehend vollzogen, so bleibt bis lang nur noch das lokale Festnetz alleiniger Monopolinhaber, aber auch dies kann durch die drahtlose Telekommunikation eigentlich schon entflochten werden. Aber auch in anderen Bereichen wie der Luftfahrt hat eine Aufteilung zwischen Flughäfen, Fluggesellschaften und Flugsicherheit stattgefunden. Wo Wettbewerb um den Kunden noch nicht möglich ist, kann immerhin noch ein Wettbewerb um den Markt eingeführt werden. Da meistens ein Mangel an öffentlichen Geldern besteht greifen viele Unternehmen auf private Investoren zurück, damit ein Wettbewerb entstehen kann. (vgl. Finger 2007: 180-183).

2.4. Privatisierung

Im Allgemeinen ist mit dem Begriff „Privatisierung“ der Transfer von öffentlichen Aufgaben, die der Zuständigkeit des Staates unterliegen, auf Private, sogenannte Dritte gemeint. Der Begriff im Eigentlichen ist aber noch viel weiter gefasst, da noch zwischen drei Formen der Privatisierung, der Vermögensprivatisierung, der materiellen sowie der formellen Privatisierung unterschieden wird (vgl. Remmert 2003: 189). Im Rahmen dieser Arbeit ist allerdings nur der allgemeine Begriff von Bedeutung und so wird dieser hier nicht weiter gefasst, außer dass er die Übereignung von staatlichen oder kommunalen Eigentum auf Private bezeichnet. In der Privatisierungsdiskussion haben sich zwei Privatisierungsziele heraus kristallisiert, die für diese Untersuchung von zentraler Bedeutung sind: Das erste

Argument für eine Privatisierung ist die Entlastung der öffentlichen Haushalte; zum anderen wird auch immer wieder das ökonomische Interesse von Unternehmen unter den Voraussetzungen eines intensiven Wettbewerbs genannt.

2.5. Kommunale Unternehmen – Stadtwerke

Die Definition des Begriffs "Kommunales Unternehmen" ist nicht ganz einfach, da er gesetzlich nicht geregelt ist. Es gibt aber gemeindeverfassungsrechtliche Regelungen, in denen die Bezeichnung "Unternehmen" als Rechtsbegriff Verwendung findet. So kann der Begriff "Unternehmen" als Synonym für die wirtschaftliche Betätigung gebraucht werden (vgl. Cronauge 1995: 31). Die systematische Stellung des Begriffs "Unternehmen" im Rahmen der Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung erlaubt die Schlussfolgerung, dass "Unternehmen" als organisatorisch verselbständigte Untergliederung, außerhalb der allgemeinen unmittelbaren Kommunalverwaltung, angeordnet werden können (vgl. Gruneberg 2007: 124). Unter dieser Berücksichtigung lässt sich ein kommunales Unternehmen als :

"eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte, verselbständigte Verwaltungseinheit von gewisser organisatorischer Festigkeit und Dauer zur Erfüllung einzelner bestimmter öffentlicher Zwecke", definieren.

Ein kommunales Unternehmen erfüllt demzufolge einen eigenständigen Verwaltungszweck und es lässt sich zudem eine inhaltlich organisatorische Verselbständigung innerhalb der Gesamtverwaltung des kommunalen Trägers feststellen (vgl. Cronauge 1995: 31). Zur Abgrenzung und näherer Begriffsbestimmung müssen zunächst diejenigen Organisations- und Gestaltungsformen einer Gemeinde, die dem Begriff "Unternehmen" nicht gerecht werden von der Untersuchung ausgeschlossen werden, also solche, die der unmittelbaren Kommunalverwaltung unterstehen sowie z.B. alle Ämter oder nichtrechtsfähige Anstalten (vgl. Cronauge 1995: 32). Hinzu kommt noch, dass die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28, Abs. 2 GG den Kommunen verfassungsrechtlich eine Formen- und Handlungsfreiheit gewährleistet. Demnach kommen kommunale Unternehmen in einer Vielzahl von Organisationsformen des öffentlichen und des Privatrechts mit unterschiedlichster Ausprägungen vor. Ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist die Organisationshoheit, durch die die Kommunen ihre wahrzunehmenden Aufgaben und deren Erfüllung in eigener Verantwortung auf die, von ihnen eingerichteten Organisationseinheiten übertragen können. Kommunale Unternehmen werden also von den Gemeinden in personeller

und vor allem finanzieller Selbstbestimmung errichtet und ausgestattet. Aus dieser soeben angeführten Organisationshoheit ergibt sich insbesondere das Prinzip der organisatorischen Wahlfreiheit, wonach die Kommunen selbständig befugt sind, über die Rechts- und Organisationsformen der einzelnen kommunalen Betriebe zu entscheiden. Die Kommune darf demzufolge auch frei wählen, ob ein kommunales Unternehmen öffentlich- oder privatrechtlich organisiert werden soll. Ebenfalls umfasst die Wahlfreiheit auch das Recht der Organisationsänderung, so kann ein kommunales Unternehmen z. B auch einen bisher in die Verwaltung eingliederten Betrieb rechtlich verselbständigen (vgl. Gruneberg 2007: 126-128).

In der folgenden Untersuchung werden aber nur diejenigen kommunalen Betriebe in Betracht gezogen, die der mittelbaren Kommunalverwaltung unterstehen, also die das Kriterium einer Verselbständigung erfüllen. Hierunter fallen vor allem die Stadtwerke (kommunaler Betrieb), die vorwiegend den Bereich der Grundversorgung der Bürger abdecken wie z. B die Energie- und Wasserversorgung, alle Entsorgungsleistungen, der Verkehr, aber auch zunehmend die Gesundheitsfürsorge sowie die Wohnungswirtschaft. Diese so genannte Grundversorgung steht im Zentrum der wirtschaftlichen Tätigkeit einer Kommune und *"schafft sich in Gestalt kommunaler Unternehmen, die dafür erforderlichen Instrumente."*

(vgl. Edeling 2008: 145)

Inwieweit die Grundversorgung mit Wasser und Strom im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung in Zukunft gesichert ist, und welche Bedeutung dem verfassungsrechtlichen Rahmen zukommt sowie inwieweit die Kommunen auf die harte Probe der Wettbewerbspolitik der EU gestellt werden soll im Folgenden erläutert werden.

3. Liberalisierungspolitik im Rahmen der EU

Obwohl zwei der Gründungsverträge der Europäischen Union, nämlich zum einen die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und zum anderen die europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) sich auf den Energiesektor beziehen, gibt es bislang keine einheitlich geregelte europäische Energiepolitik. Dennoch hält die EU seit Jahrzehnten an dem Ziel fest, eine solche zu schaffen. blieb bis in die Achtziger Jahre hinein die Energieversorgung Aufgabe der Nationalstaaten so kam mit der 1987 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und des darin verankerten Binnenmarktprogramms schließlich der ersehnte Wechsel. Die wichtigsten Neuerungen durch die EEA waren wohl

zum einen die Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992 sowie die Einführung des Zusammenarbeitsverfahren, das die Funktion des Parlamentes stärken sollte. Dennoch wurde die Öffnung des Energiesektors noch nicht verfassungsrechtlich in das neue Programm aufgenommen. Auch bei weiteren Bemühungen im Energiebereich durch die Kommission konnte keine einheitliche Regelung getroffen werden (vgl. Renz 2001: 112-117). Zwar wurde die Energiewirtschaft im Rahmen der EEA noch aus dem Weißbuch für den Binnenmarkt ausgeklammert, dennoch schaffte die Kommission einen ersten Liberalisierungsansatz für den Energiemarkt, in dem sie 1988 ein Arbeitsdokument zur umfassenden Anwendung der vertraglichen Regelungen zur Marktintegration auf den Energiesektor vorlegte, das einen rechtlichen Rahmen für den Energiesektor schaffen sollte (vgl. Eising 2000: 199).

Es gab aber dennoch großen Widerstand seitens der elektrizitätswirtschaftlicher Interessenverbänden, die in dem Eingriff in die nationalen Stromwirtschaften eine enorme Gefährdung sahen. Protest gab es auch bei den deutschen Spitzenverbänden, die ebenfalls eine sichere und preisgünstige Versorgung aller Verbraucher durch die Pläne der Kommission, einen Binnenmarkt für Elektrizität zu fördern, gefährdet sahen. Auch wenn es etwas positivere Einschätzungen seitens der Verbände der Industrieverbraucher gab, die die Einführung niedriger Strompreise unterstützten, war die Realisierung des Binnenmarktziels für die Kommission vorerst nicht möglich (vgl. Renz 2001: 112-117).

Obwohl das Programm zur Schaffung eines Europäischen Binnenmarkt bis heute noch nicht vollendet ist, ist die Liberalisierung der Energiemärkte schon vorangeschritten. Besonders die Richtlinie für den Elektrizitätsbinnenmarkt von 1996 hat dabei eine große Rolle gespielt. In ihr wurden Ziele wie die Schaffung eines Binnenmarktes für Elektrizität, die Verringerung von Produktionskosten durch Wettbewerb, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas, die Steigerung der Effizienz im Energiesektor, die Abschaffung von Handelshemmnissen, die Versorgungssicherheit sowie der Umweltschutz festgelegt. Damit war der erste Schritt zu einer umfangreichen Wettbewerbspolitik getan (vgl. Bardt 2005: 34). Gesetzlich wurde die Richtlinie von 1996 zwei Jahre später mit dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) umgesetzt. Dieses soll eine preisgünstige umweltverträgliche und leitungsgebundene Versorgung mit Elektrizität und Gas im Sinne der Allgemeinheit sichern und war damit die erste Energierechtsreform, die in Deutschland kodifiziert wurde (vgl. Jendrian 2002: 74/75). Das Gesetz ersetzte das EnWG Gesetz von 1935 und gestaltete den ordnungspolitischen Rahmen der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft neu. Es ist vor allem eine Gegeninitiative gegen die zuvor gegenseitige Abgrenzung der Versorgungsgebiete und löste die dominierende Monopolisierung in der deutschen Stromwirtschaft regelrecht ab. Des weiteren schaffte die

Reform den Wegfall von Genehmigungserfordernissen und Ansprüchen auf Netzzugang. Somit wurde die Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb geschaffen, auch wenn nur ein Netz besteht (vgl. Moser 2007: 4/5). Dennoch schritt die Liberalisierung in vielen EU-Staaten nur langsam voran. Die Wende kam dann mit der Beschleunigungsrichtlinie am 26. Juni 2003. Diese Richtlinie verfügte über zwei zentrale Elemente. Zum einen war es die Einrichtung einer oder mehrerer vorgeschriebener nationaler Regulierungsbehörden zur Wettbewerbsaufsicht über die Netzmärkte und zum anderen die Entflechtung der Versorgungsunternehmen (Unbundling). Hierbei soll eine Trennung zwischen den Infrastrukturbereichen des Netzes, in denen natürliche Monopole vorliegen, und den unterschiedlichen Bereichen der Dienste, in denen Wettbewerb ohne besondere Maßnahmen möglich ist, erfolgen. So kann zum Beispiel eine Ausnutzung der Monopolmacht und eine Übertragung auf vor- oder nachgelagerte Teilmärkte verhindert werden (vgl. Bardt 2005 36/37). Somit wurden die Türen für einen freien Wettbewerb geöffnet und besonders in den Nationalstaaten kam es zu radikalen Veränderungen im Bereich der Daseinsvorsorge insbesondere in den Energie- und Elektrizitätssektoren.

4. Welche Auswirkungen hat die neue Wettbewerbspolitik der EU auf die kommunalen Unternehmen?

Das neue Energiewirtschaftsgesetz von 1998 zwang die kommunalen Unternehmen in eine völlig neue Position. Waren sie vorher innerhalb ihrer Gebietsgrenzen die alleinigen Anbieter leitungsgebundener Energie, so sind sie nun der freien Marktwirtschaft ausgesetzt. Durch die Öffnung des Strommarktes setzte zunächst ein Wettbewerb um Großkunden ein und anschließend 1999 auch ein Wettbewerb um Tarifkunden. Um unter den neuen Marktbedingungen zu bestehen, müssen sich die Stadtwerke stärker als bisher an Wettbewerbern, Ertrag und Kosten orientieren; so ist es auch nicht verwunderlich, dass bei einem Forschungsprojekt der Universität Potsdam, wobei das Management von neun unterschiedlich großen Stadtwerken Deutschlands nach ihrer Meinung zu den neuen Marktbedingungen befragt wurden, hervorkam, dass man sich in Zukunft mehr gegen Eingriffe kommunaler Eigentümer in die Unternehmensführung der Stadtwerke wehren wird, wenn dies dem Wettbewerb angepasstem Kalkül zuwider läuft. Es wurde deutlich betont, dass die Autonomie gegenüber den Eigentümern, also den Kommunen, gestärkt werden soll und dass auch eine Umwandlung von einem Eigenbetrieb in z. B. eine GmbH im Kampf um den

Kunden zu mehr Flexibilität und schnelleren Entscheidungen führen kann und man deshalb diese Möglichkeit für sehr viel versprechend hält (vgl. Rogas 2001: 81-83). Bislang waren die kommunalen Unternehmen integraler Bestandteil der Daseinsvorsorge. Dies änderte sich aber mit der Öffnung des Marktes und so sind sie nun doch nur einer von vielen Wettbewerbsteilnehmern und müssen sich neu positionieren. Strategische Entscheidungen sind nun mehr immer mit einem Risiko verbunden, müssen aber von den Unternehmen und ihren Eignern schnell getroffen werden, um auf dem Markt zu überleben. Eines der Probleme, denen die Kommunen ausgesetzt sind, ist, dass die Europäische Kommission die Daseinsvorsorge direkt in den Rahmen wettbewerbs- und binnenmarktrechtlicher Regelungen setzt, aber wiederum keine Vorgaben, dahingehend macht, ob die Daseinsvorsorge von öffentlichen Unternehmen oder privatrechtlichen geregelt werden sollte. Damit setzt sie die Kommunen vor eine schwierige Entscheidung, da zum einen eine sichere Versorgung der Kunden im Vordergrund steht, allerdings die Unternehmensführung in eigener Hand bleibt und man sich die Frage stellen muss, ob das Einbeziehen von privaten Dritten unter dem ständigen Wettbewerbsdruck nicht von finanziellen Vorteil wäre. Ein weiteres Problem an den neuen Marktbedingungen, mit dem die Stadtwerke zu kämpfen haben, ist auch, dass sie großen internationalen Konzernen gegenüberstehen, die meist auch durch Allianzen miteinander verbunden sind. Auch im Bereich Verkehr und Wasser sind schon einige große Konkurrenten aus dem Ausland in Deutschland tätig, wobei die Versorgung in diesem Bereich bislang eher klein strukturiert war. Um ihre Konkurrenzfähigkeit also zu sichern und auf dem Markt zu überstehen, müssen kommunale Unternehmen ihre Kapazitäten optimal einsetzen, auch wenn das das Einbeziehen privater Dritter erfordert. Ein Urteil des VGH in Rheinland-Pfalz unterstützt die Privatisierung von kommunalen Unternehmen in dem sich kommunale Unternehmen nur dann wirtschaftlich betätigen können, wenn die Aufgabe nicht gleich gut von privaten Dritten übernommen werden kann. Damit wurde die Richtlinie der EU von 1996 verschärft und ging in die Rechtslage ein, anders als in vielen anderen Bundesländern, wo diese EU- Vorgabe wesentlich gelockert wurde (vgl. Schwarting 2001: 286-299).

5. Privatisierung kommunaler Betriebe: Ein Schritt, um auf dem Markt zu überstehen?

Durch den Aufbruch der lokalen Monopolstellung kommunaler Versorgungsunternehmen und damit die Öffnung des Marktes geraten die Kommunen in ein Dilemma. Durch immer

häufigere Privatisierungen im öffentlichen Sektor werden öffentliche Unternehmen immer mehr an privatwirtschaftliche angeglichen. Der damit verbundene Verlust politischer Steuerung droht der Wirtschaftlichkeit der Kommunen die Legitimationsbasis zu rauben und macht die Grenzerhaltung zwischen "öffentlichen" und "privaten" Wirtschaftens praktisch zum Problem (vgl. Edeling 2002: 127/128).

Auch das nationale Meinungsklima zeigt, dass durchaus die Sorge besteht, dass die Kommunen vermehrt in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen und kleine mittelständische Unternehmen somit nicht auf dem Markt überleben werden. Nicht aber nur die Wettbewerbspolitik der EU ist Schuld an der neuen Entwicklung der kommunalen Wirtschaft, sondern auch die Nationalstaaten haben ihren Beitrag dazu geleistet. So haben sie die Deregulierung noch weiter vorangetrieben, als die EU ursprünglich vorsah, obwohl der Artikel 16 des EG-Vertrags eindeutig das Recht der Nationalstaaten sichert, die Daseinsvorsorge in eigener Kompetenz zu regeln. Die wenigsten aber machen davon Gebrauch (vgl. Schwarting 2001: 290/291). Welche Gründe sprechen nun für die Privatisierung im Bereich der Daseinsvorsorge und was spricht dagegen? Beobachtet wird zum einen ein deutlicher Zuwachs an Privatisierungen im Kernbereich der Daseinsvorsorge, also in den Sektoren Energie und Wasser, aber auch bei der Abfallentsorgung, dem Personennahverkehr sowie der Wohnungswirtschaft. Immer mehr Stadtwerke verkaufen ihrer Anteile anteilsweise, oder auch vollständig an privatwirtschaftliche Unternehmen (vgl. Edeling 2008: 152). Einer der Hauptgründe für den Verkauf von Stadtwerken ist wohl das Finanzierungsproblem, mit dem die Kommunen zu kämpfen haben. Dies liegt vor allem daran, dass die Kommunen meist erhebliche Probleme haben, das Kapital aufzubringen, dass sie zur Finanzierung des Versorgungssektors benötigen. Meistens füllen die übrigen öffentlichen Aufgaben den Gemeindehaushalt schon voll und ganz aus, so dass für die öffentlichen Unternehmen nichts mehr übrig bleibt. Zwar dürfen die kommunalen Betriebe ihre Gewinne auch dazu nutzen, Eigenkapital aufzubauen, allerdings reichen die Gewinne meist nicht aus, um etwas auf die Seite zu legen. Die Kommunen haben auch noch die Möglichkeit, ihre öffentlichen Unternehmen aus Anleihen zu finanzieren, allerdings haben die Gemeinden eine festgeschriebene Schuldengrenze und die Finanzierung wird auch hier sehr schwierig. Also bleibt den Kommunen meist nur die letzte Möglichkeit zur Ausgleichung ihres Haushaltes und zwar das Einbeziehen von Privaten Dritten. Es ist nicht umstritten das private Unternehmen in der Wirtschaft ein großer Bestandteil sind und dass sie effektiv arbeiten, bei den öffentlichen Unternehmen allerdings stellt sich die Frage, ob die Verantwortung für die Versorgung der Bürger eine Privatisierung zulässt und weiter ob die

Daseinsvorsorge der Bürger genug gesichert ist. Die kommunalen Betriebe sind also mitten in der Privatisierungsdiskussion. Die Anhänger der Privatisierung argumentieren außerdem, dass private Unternehmen effizienter arbeiten und auch die Wirtschaft in ihrer Hand sein sollte. Der Staat soll demnach nur als Schiedsrichter fungieren, nicht aber auch als Teilnehmer. Dagegen spricht aber, dass es doch Aufgaben gerade in der Versorgungswirtschaft gibt, die durch öffentliche Unternehmen besser gesichert werden. Es geht also um eine sichere und preisgünstige Versorgung der Bürger im Allgemeinen und beispielsweise auch um umweltpolitische Ziele (Wollmann 1999: 548-550).

Wie man sieht, steht die Privatisierung im öffentlichen Sektor extrem in der Kontroverse und obwohl viele Stadtwerke bereits Anteile verkauft haben, gibt es immer noch einige Städte, die einen anteiligen Verkauf ihrer Stadtwerke ablehnen.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit werden die zwei unterschiedliche Energiekonzepte der beiden Städte Kiel und Flensburg gegenübergestellt.

Während Kiel 2000 51 % seiner Anteile an seinen Stadtwerken für insgesamt 230 Mio. Euro verkaufte spricht sich Flensburg gegen einen anteiligen Verkauf seiner Stadtwerke aus. Welche unterschiedlichen Erfahrungen die beiden Städte in den vergangenen Jahren gemacht haben, wird im Folgenden erläutert.

6. Beispiele

6.1. Städtebeispiel: Kiel

Im Jahr 2000 verkaufte die Stadt Kiel die Mehrheit an ihren Stadtwerken an den US-Großkonzern TXU und war damals das erste kommunale Unternehmen, das einen ausländischen Investor hatte. Babara Neumann, die 2007 Vorsitzende des Betriebsrates der Stadtwerke Kiel war, schildert in einem Interview mit Deutschlandradio Kultur, dass die Stimmung im Unternehmen schon sehr aufgebracht gewesen sei, aber auch viele positive Folgen zu beobachten gewesen seien. So erweiterte das Unternehmen seine Kontakte auch außerhalb der Grenzen Deutschlands, allerdings wurden auch negative Aspekte sichtbar. So zum Beispiel der Verkauf von nicht betriebsnotwendigen Grundstücken oder auch Immobilien der Stadt. Der Grund dafür war, dass TXU darauf abzielte, seine Dividenden zu erhöhen (vgl. Euskirchen 2004).

Als TXU dann aber 2003 seine Insolvenz in Europa anmeldete und seine Anteile zum Verkauf stellte, übernahm die Mannheimer MVV-Energie-AG die Kieler Stadtwerke für

schätzungsweise 120-130 Mio. Euro. Damit also bezahlte die MVV-Energie-AG immerhin rund 100 Mio. Euro weniger als der Voreigner TXU. Grund hierfür ist vor allem der abnehmende Wettbewerb um Kommunalversorger. Die Preise sind in den letzten Jahren wieder gesunken (vgl. Flauger: 2004). Der Konzern ist als einziges kommunales Unternehmen an der Börse eingetragen und so wundert es einen nicht, dass der Vorstandsvorsitzende der Kieler Stadtwerke Stefan Grützmaker den Übergang der Anteile an die MVV-Energie-AG befürwortet, schließlich sei es einer der sechstgrößten Energieversorger Deutschlands und außerdem auch ein ehemaliges Stadtwerk und somit ein kommunal geprägtes Unternehmen (vgl. Euskirchen 2004). Die MVV-Energie-AG kauft schon seit Jahren Anteile von Stadtwerken auf, so ist sie ebenfalls Anteilseigner der Stadtwerke in Offenbach, Ingolstadt, Solingen, Köthen und Buchen und versucht sich somit ein Netzwerk von Stadtwerken aufzubauen (vgl. Flauger: 2004). Eine positive Folge ist hierbei, dass die Stadtwerke Kiel, vernetzt mit den anderen Städten eine IT-Gesellschaft gegründet haben und somit auch die Zusammenarbeit mit anderen Städten wie etwa in der IT-Branche gefördert wird.

Durch den Verkauf der Kieler Anteile sind allerdings viele positive Folgen zu beobachten; so hat zum einen eine enorme Entschuldung des Haushaltes stattgefunden, so dass jährlich noch 30 Mio. Euro übrigbleiben, genau die Summe, die Kiel für Kultur ausgibt. Des Weiteren wurde der Erlös für eine Neustrukturierung des Busverkehrs ausgegeben, um den Wettbewerb im Verkehr zu stärken. Es gibt aber auch negative Auswirkungen zu notieren; so müssen die Stadtwerke Kiel in Zukunft Arbeitsplätze abbauen. Oberbürgermeisterin Angelika Volquartz bedauerte dies, ist aber der Meinung, die Gründe hierfür lägen nicht an der Privatisierung, sondern an der Liberalisierung der Energiemärkte, weshalb die Kommunen in Kostennöte geraten sind und ihr erster Schritt immer Personalabbau sei. Sie versprach auch, bis 2012 keine betriebsbedingten Kündigungen mehr vorzunehmen. Obwohl Kiel mit dem Verkauf seiner Anteile bisher viele Vorteile sieht, ist die Stadt zunächst nicht an dem Verkauf weiterer Anteile interessiert. Zwar steht 2010 schon eine Diskussion über den Verkauf weiterer Anteile bevor, dennoch spricht sich Kiel zunächst gegen einen solchen Schritt aus, zumal die Ansicht dominiert, dass die Energieversorgung nicht gefährdet werden darf und man die jetzige Situation beibehalten sollte, da bislang kaum Beschwerden in Hinsicht auf die Stadtwerke bei der Stadt Kiel eingingen. Kiel erwägt sogar den Rückkauf seiner Anteile um wieder „Herr im Haus zu sein“. Dies sei jedoch relativ unrealistisch, weil das eine enorme finanzielle Belastung für die Landeshauptstadt Schleswig Holsteins bedeuten würde. So betont Angelika Volquartz schließlich, dass die Privatisierung kommunaler Leistungen stets ein schwieriger

Abwägungsprozess zwischen den Ansprüchen der Bürger und den finanziellen Auswirkungen einer Entscheidung sei und trifft damit das Problem der Kommunen auf den Punkt (vgl. Euskirchen: 2004).

6.2. Städtebeispiel: Flensburg

Flensburg dagegen spricht sich deutlich gegen den Verkauf von Anteilen an ihren Stadtwerken aus. Zunächst deswegen, weil die Gewinne seiner Stadtwerke durchaus ertragreich sind, somit werfen die Stadtwerke jährlich zwischen 3-9 Mio. Euro ab. Das ist ein weit größerer Gewinn, als die Stadtwerke in Kiel erwirtschaften, und laut Oberbürgermeister Klaus Tscheuschner könne man nur schwer auf diese jährlichen Erträge verzichten. So würde zwar ein Verkauf von Anteilen an den Stadtwerken sofort alle Schulden tilgen, nur bleibt die Frage, ob sich das auf Dauer rechnet. Ein weiterer Aspekt der Stadtwerke in Flensburg ist die Sicherung ihrer Arbeitsplätze. Die Zahl der Beschäftigten seit 1990 ist sogar noch gestiegen. Demnach kommen jährlich ungefähr hundert Beschäftigte hinzu. Das ist ein wünschenswerter Zuwachs, wonach Flensburg keinen Grund sieht, Anteile an seinen Stadtwerken zu verkaufen. Ein weiterer Grund, der gegen einen Verkauf spricht, ist der Erhalt der Selbstbestimmung. Das bedeutet, dass die Stadt selbst entscheiden will, welcher Energie sie sich in der Versorgungswirtschaft bedienen will, sie kann also auch entscheiden ob und wie viel Atomenergie sie benötigt. Gerade im Bereich der Energieversorgung sieht die Stadt Flensburg keinen Grund, ihre Stadtwerke zu privatisieren, da ihre ökologische Energieversorgung durch die Kraft-Wärme Kopplung sehr ertragsreich ist. Zudem ist Flensburg einer der billigsten Stromanbieter Norddeutschlands und macht gute Gewinne. Ein Dritter würde immer auch das Ziel haben, eigene Energie zu liefern und damit wäre eine so günstige Versorgung eventuell gefährdet und leidtragende wären die Bürger. Damit ist die Stadt unabhängig von einem privaten Dritten und sieht bessere Chancen, auf dem liberalisierten Energiemarkt, zumal sie selbst zuständig für ihre eigenen Preise sind. Sie können günstigere Preise setzen und damit auch Kunden aus dem Umland werben. Und Flensburg hat seinen Geschäftsbereich auch schon in der Tat erweitert und betreut schon eine Reihe von Kunden außerhalb der Stadtgrenzen.

So sind die Worte von Oberbürgermeister Klaus Tscheuschner eindeutig: „Die gesunde Kuh, die wir nachhaltig melken können, ist uns lieber, als ein einmaliger Verkaufserlös“ (vgl. Günther: 2007).

7. Fazit

Im Verlauf dieser Arbeit wurde deutlich, wie sehr die Kommunen durch die neue Wettbewerbsorientierung der EU in Bedrängnis gerieten. Da die Monopolstellung der Kommunen im Bereich der Daseinsvorsorge aufgebrochen wurde, müssen die Kommunen selbst entscheiden, ob sie private Dritte beteiligen wollen oder nicht. Nach der Selbstverwaltungsgarantie gemäß Artikel 28 steht es den Kommunen frei, wie sie ihre Unternehmen verwalten. Viele Städte wie auch die Stadt Kiel haben in Folge der Liberalisierung Anteile an ihren Stadtwerken verkauft. Diese Möglichkeit ist zum einen sehr verlockend, da ein enormer Haushaltsausgleich geschaffen werden kann. Allerdings muss man auch immer die langanhaltenden Folgen berücksichtigen, da schließlich bei einem Verkauf die jährliche Gewinnabführung sich deutlich verringert. Das kann dazu führen, dass die zukünftigen Generationen mit einem deutlich schwerwiegenderen Finanzierungsproblem zu kämpfen haben. Außerdem sind die Kommunen gezwungen, sich dem Wettbewerb anzupassen. Da wird es immer schwieriger Eigenkapital aufzubauen. Der kommunale Haushalt ist meistens vollends ausgelastet und das Finanzieren der kommunalen Unternehmen wird immer mehr zum Problem. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die kommunalen Unternehmen nun als Wettbewerber am Markt mithalten müssen und viele kommunale Unternehmen nehmen sich deshalb einen starken Partner an ihre Seite. Flensburg zeigt allerdings, dass auch ohne Privatisierung eine gute und preisgünstige Versorgung gesichert werden kann. Durch ihre umweltfreundliche und günstige Energiegewinnung hat Flensburg seinen Zuständigkeitsbereich noch erweitert und versorgt auch Kunden in der Umgebung. Die Frage, die sich wohl jede Stadt stellen muss ist: Welche Folgen hat dies für die Bürger? Schließlich sollte vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge die Grundversorgung gesichert sein und der Profit zunächst an zweiter Stelle stehen. Aber auch in Kiel sind die Bürger bislang zufrieden, dennoch muss immer abgewogen werden, welche Folgen ein Verkauf auch in der Zukunft haben wird. So muss immer geprüft werden, ob es sich auch auf lange Sicht rechnet. Es wird sich wohl in Zukunft entscheiden, ob auch mit privatwirtschaftlichen Versorgungsunternehmen die kommunale Daseinsvorsorge gesichert bleibt.

Literaturverzeichnis

Bardt, H. 2005: Regulierungen im Strommarkt. Umweltschutz und Wettbewerb. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 17.

Cronauge, U., 1995: Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe-Kapitalgesellschaften-Zweckverbände. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Edeling, T., 2002: Stadtwerke zwischen Markt und Politik. In: Eichhorn, P./Püttner, G. (Hg.). *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 24 (2), 127-154

Edeling, T., 2008: institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge? In: Sackmann, R./Jonda, B./Reinhold, M. (Hg) *Demographie als Herausforderung für den öffentlich Sektor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 145-162.

Eising, R. 2000: Liberalisierung und Europäisierung. Opladen, Leske + Budrich, 20.

Finger, M., 2007: Rechtsformen der Infrastruktur zwischen öffentlich und privat. In: Weizsäcker, E. U./ Young, O. R./ Finger, M. (Hg.). *Grenzen der Privatisierung. Was ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome*. Stuttgart: S. Hirzel Verlag, 180-185.

Gruneberg, R., 2007: Abwasserbeseitigung durch kommunale Unternehmen. Köln/Berlin/München: Carl Heymann Verlag, 32.

Jendrian, L., 2002: *Nutzungsentgelte elektrischer Energieverteilungsnetze: Ein zahlungsstromorientiertes Verfahren*. Erich Schmidt Verlag.

Monstadt, J., 2004: *Die Modernisierung der Stromversorgung: Regionale Energie- und Klimapolitik im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Moser, C., 2007: *Die Entgeltregulierung nach dem Energiewirtschaftsgesetz (enwg)*. GRIN Verlag, 2007.

Remmert, B., 2003: *Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren: Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur privaten*

Entscheidungsvorbereitung. Mohr Siebeck.

Renz, T. 2001: Vom Monopol zum Wettbewerb. Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft. Opladen: Leske + Budrich, 34.

Rogas, K., 2001: Arbeitskreis 1. Vom Monopolbetrieb zum Marktaktiven Unternehmen. Kommunale Energieversorger auf dem Weg in die Zukunft. In: Reichard, C. (Hg.). Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Jann, W./Loschelder, W./Nierhaus, M./Reichard, C./Richter, M./Umbach, D. C./Wagner, D. (Hg.). *Schriftreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.* Berlin: Duncker und Humblot, 8, 81-83

Schoch, F., 1992: Privatisierung der Abfallentsorgung. Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben. Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag, 4.

Schwarting, G., 2001: Kommunale Wirtschaft - Vor großen Herausforderungen. In: Eichhorn, P./Püttner, G. (Hg.). *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen.* Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft, 24 (3), 286-307.

Tietz, H.P., 2007: *Systeme der Ver- und Entsorgung. Funktionen und räumliche Strukturen.* Vieweg+Teubner Verlag.

Voigt, R./Walkenhaus, R., 2006: *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wagner, D./Rogas, K., 2001: Arbeitskreis 1. Stadtwerke unter Wettbewerbsdruck. Zusammenfassung der Diskussion im Arbeitskreis 1. In: Reichard, C. (Hg.). Kommunen am Markt. Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Jann, W./Loschelder, W./Nierhaus, M./Reichard, C./Richter, M./Umbach, D. C./Wagner, D. (Hg.). *Schriftreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.* Berlin: Duncker und Humblot, 8, 85-88

Wollmann, H./Roth, R., 1999: *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden.*

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Internetquellen

Flauger, J. (03.05.2004): *MVV Energie übernimmt Mehrheit der Stadtwerke Kiel*. Pool: wiwo.de. <http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/mvv-energie-uebernimmt-mehrheit-der-stadtwerke-kiel-345313>

{Accessed 20.12.2008}

Euskirchen, M. (03.06.2004): *Städtevergleich Kiel-Flensburg: Privatisierung kommunaler Energieversorgung oder doch besser nicht?* Pool: verivox.de.

<http://www.verivox.de/power/article.aspx?i=6461>

{Accessed 20.12.2008}

Günther, M. (23.10.2007): *Vom Strom geleitet. Privatisierung von kommunalen Energieversorgern* Pool: dradio.de.

<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/laenderreport/680174/>

{Accessed 2.11.2008}

Felix Klatt

Privatisierung der Stadtwerke der Kommunen – Teil III

Gliederung

1 Einleitung

2 Die Privatisierung in der öffentlichen Verwaltung

2.1 Formen der Privatisierung in der öffentlichen Verwaltung

2.2 Gründe für Privatisierungen in der öffentlichen Verwaltung

3 Die Privatisierung der Stadtwerke als Fallbeispiel aus der Kommunalverwaltung

3.1 Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und ihre Grenzen

3.2 Organisationsformen der Stadtwerke

3.3 Positive und negative Folgen der Privatisierung von Stadtwerken

4 Fazit

1 Einleitung

In der Geschichte der Wirtschaftswissenschaften gibt es seit längerer Zeit zwei unterschiedliche Konzepte, die sich antagonistisch gegenüber stehen. Der Neoliberalismus, dessen Verfechter Friedrich Hayek und Milton Friedmann sind, fußt auf den Ideen von Adam Smith und dem Liberalismus. Diese Denkschule fordert, dass sich der Staat möglichst weit aus der Wirtschaft heraushalten soll. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten solle der Staat, laut Meinung von Hayek und Friedman, keine Konjunkturprogramme oder ähnliches auflegen, sondern in die Regeneration des Marktes vertrauen (vgl. Rogall 2006: S.80).

Auf der anderen Seite forderte John Maynard Keynes in Anbetracht der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, dass der Staat sich nicht komplett aus der Wirtschaft heraushalten dürfe, sondern hauptsächlich in wirtschaftlich schweren Zeiten in den Markt eingreifen solle um Ungleichgewichte des Marktes auszugleichen. Keynes sprach sich damit gegen den ungezügelter Markt aus und legte mit seiner Theorie die Grundlage für die soziale Marktwirtschaft (vgl. Rogall 2006: S.69-70).

Nach dem zweiten Weltkrieg folgten die meisten westeuropäischen Staaten hauptsächlich Keynes' Konzept. In Deutschland wurde die soziale Marktwirtschaft eingeführt und Bereiche wie beispielsweise Verkehrssysteme, Postwesen oder auch die Energieversorgung waren in staatlicher Hand. Genauso verhielt es sich in England und Frankreich wo zu dieser Zeit viele Industrien und Verkehrsunternehmen in der Hand des Staates waren. Auch wenn man von keinem reinen Keynesianismus sprechen kann, so waren Keynes Theorien zu dieser Zeit sicherlich federführend (vgl. Felber et al. 2003: S.29-32).

Erst zu Beginn der 1980er Jahre erlebte der Liberalismus eine Art Renaissance. Margaret Thatcher war es, die sich in Großbritannien auf die Theorien von Hayek und Friedmann stützte. In ihrer zweiten Amtszeit gelang es ihr, viele staatliche Betriebe zu privatisieren, so zum Beispiel die Kohlebergwerke (vgl. Felber et al. 2003: S.33-35).

Und auch in der Bundesrepublik Deutschland erfolgten in den 1980er und 1990er Jahren unter der christlich-liberalen Koalition einige Privatisierungsmaßnahmen.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht stellt sich nun die Frage, welche Gründe es für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben gibt und welche Folgen eine solche Privatisierungsmaßnahme mit sich bringt. Sollte sich der öffentliche Aufgabenträger wirklich aus Aufgabenbereichen zurückziehen oder ist dies vielleicht zu kurzfristig gedacht?

Um diese Fragen zu beantworten, möchte ich in den beiden folgenden Kapiteln zunächst Gründe und Formen von Privatisierungen in der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen

darstellen. Anschließend möchte ich am Fallbeispiel der Stadtwerke untersuchen, welche Aufgaben die Stadtwerke übernehmen und welche Gründe für bzw. gegen eine Privatisierung sprechen.

2. Die Privatisierung in der öffentlichen Verwaltung

2.1 Formen der Privatisierung in der öffentlichen Verwaltung

„Privatisierung kann definiert werden als eine durch Einfluss- oder Aufgabenverlagerung bewirkte Grenzverschiebung zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zugunsten der Privatwirtschaft“ (Brede 2001: S.39).

Diese Definition von Helmut Brede ist eine von mehreren gängigen Definitionen des Begriffs Privatisierung. Es können vier verschiedene Grundformen der Privatisierung unterschieden werden:

Die Organisationsprivatisierung, die Vermögensprivatisierung, die materielle Privatisierung sowie die funktionelle Privatisierung.

Bei einer Organisationsprivatisierung wird lediglich die Rechtsform eines öffentlichen Betriebes in eine privatrechtliche Rechtsform geändert. Diese Form der Privatisierung wird auch als formelle Privatisierung oder Scheinprivatisierung bezeichnet, da die Verwaltung die Aufgabe nicht abtritt, sondern lediglich eine andere Rechtsform zur Erbringung der Aufgabe wählt. Die Organisationsprivatisierung findet auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene statt, wobei kennzeichnend ist, dass die öffentliche Trägerschaft weiter besteht und somit Bund, Länder und Gemeinden weiterhin alleinige Gesellschafter und damit Eigentümer der geschaffenen Unternehmen bleiben. Oft stellt die formelle Privatisierung lediglich eine Vorstufe zur materiellen Privatisierung dar (vgl. Liedtke 2007: S. 17-18).

Materielle Privatisierung bedeutet, dass eine öffentliche Aufgabe nicht länger von einer öffentlichen Gebietskörperschaft wahrgenommen wird. Es findet also eine Aufgabenverlagerung in den privaten Sektor statt, das heißt die Leistung, die bis dahin von Bund, Land oder Kommune erbracht wurde, wird nun von einem privaten Unternehmen erbracht (vgl. Schuppert 1995: S. 327).

Die Vermögensprivatisierung ist eine besondere Form der materiellen Privatisierung. Bei dieser Privatisierungsform wird öffentliches Eigentum an private Investoren oder Unternehmen verkauft. Besonders von der Vermögensprivatisierung betroffen sind Liegenschaften, Industriebeteiligungen sowie kommunale Unternehmen (vgl. Liedtke 2007: S.17).

Bei einer funktionellen Privatisierung wird lediglich der Aufgabenvollzug per Vertrag auf ein privates Unternehmen übertragen. Die Aufgabenzuständigkeit und damit auch die Verantwortung zur Aufgabenerfüllung, bleibt jedoch bei dem Träger öffentlicher Verwaltung (vgl. Schuppert 1995: S.327).

Eine spezielle Form der funktionellen Privatisierung sind sogenannte Public Private Partnerships (PPP), auf die hier aber nur kurz eingegangen werden soll. Hierbei wird die öffentliche Verwaltung, vor allem bei Infrastrukturmaßnahmen, von privaten Unternehmen unterstützt. Dabei wird die Infrastruktur nicht an private Unternehmen oder Investoren veräußert, es wird lediglich die technologische Entwicklung, die Realisation, das Management sowie vielfach die Finanzierung von privaten Unternehmen übernommen. Diese PPPs erfreuen sich in den vergangenen Jahren zunehmender Beliebtheit (vgl. Liedtke 2007: S.25).

Eines der bekanntesten Beispiele für ein solches PPP-Projekt war sicherlich die Realisierung der LKW-Maut durch das Unternehmen Toll Collect.

2.2 Gründe für Privatisierungen in der öffentlichen Verwaltung

Nachdem ich mich im vorherigen Kapitel mit der Begrifflichkeit und den verschiedenen Arten der Privatisierung auseinandergesetzt habe, möchte ich in diesem Kapitel nun die unterschiedlichen Motive für Privatisierungen benennen. Dabei ist zu beachten, dass bei einer Privatisierungsmaßnahme oft mehrere Privatisierungsgründe zusammenwirken und nicht eindeutig voneinander zu trennen oder zu unterscheiden sind.

Ein Hauptgrund für Privatisierungsmaßnahmen der öffentlichen Verwaltung ist sicherlich die hohe Schuldenlast der öffentlichen Haushalte. Im Jahr 2007 betrug der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushaltes, wozu die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sowie Zweckverbänden zählen, insgesamt 1.506.186 Millionen Euro (vgl. Bundesministerium für Finanzen 2008).

Allein die kommunalen Haushalte haben dabei, laut Angabe des deutschen Städtetags, einen Schuldenstand von knapp 110 Milliarden Euro (Stand 2006). Diese prekäre Finanzsituation erklärt sich zum Einen durch den drastischen Rückgang der Gewerbesteuer durch die Unternehmenssteuerreform der rot-grünen Bundesregierung. Zum Anderen wurden den Kommunen seit der Wiedervereinigung viele neue Aufgaben zugewiesen, ohne dass deren finanzielle Ausstattung verbessert wurde. In Folge dessen wurden also die Einnahmen der

Kommunen immer geringer, während die Ausgaben stetig anwuchsen (vgl. Liedtke 2007: S. 72).

Ein Zitat von Lerke Osterloh belegt, welche entscheidende Rolle die öffentliche Verschuldung bei der Entscheidung für eine Privatisierungsmaßnahme spielt:

„Die tatsächlich entscheidende Antriebskraft der Privatisierungsdiskussion wie der –praxis ist nicht Ordnungspolitik, sondern Finanzpolitik. Das Diktat der leeren Kassen fordert Phantasie.“ (vgl. Schuppert 1995: S.330)

Diese Aussage von Osterloh verdeutlicht, dass eine Entscheidung für eine Privatisierung oftmals keine bewusste Entscheidung ist, sondern vielmehr aus der finanziellen Not heraus getroffen wird. Die öffentliche Verwaltung sieht oft keine andere Möglichkeit die Schuldenlast zu verringern und dringend benötigte Einnahmen zu erzielen.

Haushaltsrechtlich gesehen ist die öffentliche Verwaltung laut §7 der Bundeshaushaltsordnung zudem zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet:

„(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“

In der Praxis ist der öffentliche Träger einer Aufgabe also sogar rechtlich dazu verpflichtet, zu überprüfen, ob eine Aufgabe nicht günstiger und effizienter von privaten Unternehmen erfüllt werden kann.

Eine weitere Rechtsnorm, die im Zusammenhang mit Privatisierungen eine Rolle spielt, ist das geltende Europarecht. Auch wenn das Europarecht zum Thema Privatisierung keine eindeutige Aussage trifft, so hat sich die Rechtslage für die öffentliche Verwaltung durch die Deregulierungs- und Liberalisierungspolitik der EU dennoch geändert. (vgl. Schuppert 1995: S. 332-333).

Ein maßgeblicher Teil des EU-Rechts zu diesem Thema ist das sogenannte Diskriminierungsverbot. Durch dieses Verbot soll allen Marktteilnehmern ein ungehinderter Zugang zu den Märkten gewährleistet und dadurch auch Monopole aufgebrochen werden. Dieser ungehinderte Zugang war in der Vergangenheit vor allem durch die geschlossenen Konzessionen nicht möglich. Innerhalb der Konzessionsgebiete existierte faktisch eine Monopolsituation. Die Binnenmarktrichtlinie Strom beispielsweise sollte diesen Zustand ändern, indem sie die Konzessionsgebiete im Bereich der Stromversorgung für andere Marktteilnehmer öffnen sollte. Dies hat allerdings in Deutschland nicht unbedingt, wie von

der EU gewünscht, zu mehr Wettbewerb geführt, da auf dem Strommarkt faktisch ein sogenanntes Duopol von RWE und E.ON existiert (vgl. Bogumil et al. 2006: S.94)

Inwieweit das EU-Recht tatsächlich eine Ursache für Privatisierungsmaßnahmen ist, möchte ich nicht weiter ausführen. Das Europarecht kann aber sicherlich als privatisierungsfreundlich verstanden werden.

Neben den rechtlichen und finanziellen Gründen für Privatisierungen gibt es auch einen ordnungspolitischen Grund für Privatisierungsmaßnahmen. Privatisierungen wurden demnach nicht nur aufgrund großer finanzieller Not getätigt, sondern waren eine bewusste, ordnungspolitische Entscheidung. Dahinter steckt die Idee, dass einige Aufgaben, die bislang vom Staat erledigt wurden, effizienter und wirtschaftlicher von privaten bzw. privatrechtlich organisierten Unternehmen durchgeführt werden können. Zudem soll sich der Staat von Aufgaben trennen, die er nicht bewältigen muss und welche ihn überfordern. Er soll sich auf seine Kernaufgaben, in erster Linie also um die Hoheitsaufgaben, kümmern und durch das Ablegen anderer Aufgaben an Effizienz und Handlungsfähigkeit gewinnen. Diese Idee hatte in der jüngeren Vergangenheit viele Befürworter in Politik und Gesellschaft, so dass ein günstiges Klima für Privatisierungsforderungen herrschte. (vgl. Schuppert 1995: S.333-335). Nachdem ich mich in den vergangenen beiden Kapiteln mit der Privatisierung im allgemeinen beschäftigt habe, möchte ich in den nächsten Kapiteln genauer auf die Privatisierung der Stadtwerke eingehen, wobei ich mich im folgenden Kapitel zunächst mit den Aufgaben einer Kommune und ihrer wirtschaftlichen Betätigung auseinandersetzen möchte.

3. Die Privatisierung der Stadtwerke als Fallbeispiel aus der Kommunalverwaltung

3.1 Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und ihre Grenzen

In Deutschland gilt nach Art.28 Abs.2 GG das Recht der kommunalen Selbstverwaltung:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“

Zur Wahrnehmung dieses Selbstverwaltungsrechts verfügen die Kommunen grundsätzlich über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit (vgl. Bogumil et al. 2006: S.50).

Dies bedeutet, dass die Gemeinden selbst festlegen können, in welcher Form sie eine Aufgabe erfüllen und verwalten. Die Rechts- und Fachaufsicht liegt bei den Ländern.

Bei den Aufgaben der Kommunen sind zunächst zwei verschiedene Arten von Aufgaben zu unterscheiden. Die Auftragsangelegenheiten sind auf die Kommunen übertragene Aufgaben des Bundes oder des Landes, die die Kommunen als untere Verwaltungsinstanz wahrnehmen. Dazu zählt beispielsweise das Pass- und Meldewesen. Diese Aufgaben spielen bei der weiteren Betrachtung der kommunalen Aufgaben im Folgenden jedoch keine entscheidende Rolle mehr, da sie ohnehin erfüllt werden müssen und die Kommunen hierbei keinen großen Gestaltungsspielraum haben.

Die zweite Art von kommunalen Aufgaben sind die Selbstverwaltungsangelegenheiten. Bei diesen unterscheidet man die freiwilligen Aufgaben, wie z.B. die Unterhaltung von Museen oder Schwimmbädern, und die Pflichtaufgaben, wie z.B. die Abfall- oder Abwasserbeseitigung (vgl. Bogumil et al. 2006: S. 51-52).

Bei den Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen die Kommunen lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht. Die Pflichtaufgaben müssen zwar erfüllt werden, aber es bleibt ihnen überlassen, wie sie diese Aufgaben erfüllen. Bei den freiwilligen Aufgaben haben die Gemeinden den größten Gestaltungsspielraum. Hierbei können sie entscheiden ob sie eine Aufgabe überhaupt wahrnehmen und auf welche Weise sie dies tun möchten.

Der Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und die damit verbundene Organisationshoheit erlaubt den Gemeinden die Schaffung und Unterhaltung kommunaler Unternehmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. Cronauge 1995: S. 30).

Der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde und somit auch der Errichtung eines kommunalen Unternehmens sind jedoch einige Grenzen gesetzt. Diese Grenzen sind in der sogenannten Schrankentrias der Gemeindeordnungen festgehalten (vgl. Schwarting 2001: S. 294-295).

Zunächst kann ein kommunales Unternehmen nur gegründet werden, wenn ein öffentlicher Zweck vorliegt, den dieses Unternehmen verfolgt. Dieser öffentliche Zweck liegt dann vor, wenn das Unternehmen gemeinwohlorientiert handelt und damit Bedürfnisse der Einwohner einer Gemeinde befriedigt. Die reine Gewinnerzielung als Ziel des kommunalen Unternehmens gilt laut Gemeindeordnung dabei nicht als öffentlicher Zweck (vgl. Hösch 2000: S.89-92).

Die zweite Grenze der kommunalen Wirtschaftstätigkeit ist der Bezug zur Leistungsfähigkeit der Kommune. Demnach muss das Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Dadurch soll vermieden werden, dass diese ihre eigene Verwaltungs- oder Finanzkraft überfordern (vgl. Cronauge 1995: S. 142).

Der dritte Teil der Schrankentrias ist die sogenannte Subsidiaritätsklausel. Demnach darf eine Kommune eine Aufgabe nur dann wahrnehmen, wenn es kein privates Unternehmen gibt, das diese Aufgabe besser wahrnehmen kann.

Ein Zusatz zur Schrankentrias ist die örtliche Begrenzung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit. Demzufolge darf eine Gemeinde nur wirtschaftlich tätig werden, sofern diese wirtschaftliche Tätigkeit einen Bezug zu der Gemeinde selbst hat. Die örtliche Begrenzung ist häufig deshalb so auszulegen, dass die Gemeinde nur in ihrem eigenen Gemeindegebiet wirtschaftlich tätig sein darf (vgl. Hösch 2000: S. 99-100).

In der bayerischen Gemeindeordnung ist die Schrankentrias in Artikel 87 festgehalten und lautet wie folgt:

„(1) Die Gemeinde darf ein Unternehmen im Sinn von Art. 86 nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn

1. ein öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert, insbesondere wenn die Gemeinde mit ihm gesetzliche Verpflichtungen oder ihre Aufgaben gemäß Art. 83 Abs. 1 der Verfassung und Art. 57 dieses Gesetzes erfüllen will,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
3. die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind,
4. bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.“

Die Stadtwerke sind ein typisches Beispiel für ein kommunales Unternehmen. Die Aufgaben der Stadtwerke liegen in der sogenannten Daseinsvorsorge. Dieser Begriff, der ursprünglich von Ernst Forsthoff geprägt wurde, bezeichnet dabei

„Alles, was von seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personenkreise in den Genuß nützlicher Leistungen zu versehen.“ (Cronauge 1995: S.30)

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist also eng mit dem öffentlichen Zweck verbunden, den kommunale Unternehmen zu verfolgen haben. Auf kommunaler Ebene beinhaltet die Daseinsvorsorge unter anderem die Energieversorgung, die Wasserversorgung sowie die Abwasserentsorgung. Weitere Aufgaben, die viele Stadtwerke übernehmen, sind z.B. der öffentliche Personennahverkehr, der Unterhalt von städtischen Bädern, die Abfallentsorgung und die Stadtreinigung.

Im Jahr 2007 deckten die Stadtwerke laut des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) unter anderem 40,2 % des Stromverbrauchs, 46,9 % des Gasverbrauchs, 62,3 % des Wärmebedarfs und 77,2 % des Wasserbedarfs (vgl. VKU 2008 b).

3.2 Organisationsformen der Stadtwerke

Nachdem ich im vorherigen Kapitel die Möglichkeiten der Schaffung eines kommunalen Unternehmens und die Aufgaben der Stadtwerke beschrieben habe, möchte ich in diesem Kapitel erläutern, in welcher Form ein kommunales Unternehmen wie die Stadtwerke organisiert werden kann.

Bei den Organisationsformen wird grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform von der privatrechtlichen Organisationsform unterschieden. Die Organisationsformen unterscheiden sich allerdings auch, wie in Abbildung 1 dargestellt, hinsichtlich der Selbständigkeit des Unternehmens gegenüber der Kommune (vgl. Cronauge 1995: S. 57-59).

Grad der Selbständigkeit					
<i>unmittelbare Kommunalverwaltung</i>		<i>mittelbare Kommunalverwaltung</i>			
Amt					
Regiebetrieb					
nichtrechtsfähige rechtl. Anstalt	öff.- rechtl.				
		Eigen- betrieb			
			BGB-Gesellschaft, OHG, KG, nichtrechtsfähiger Verein		
				rechtsfähige Anstalt und Stiftung, rechtsf. Verein	
					GmbH
					AG

Abbildung 1: Organisationsformen kommunaler Unternehmen (Cronauge 1995: S. 59)

Als Regiebetriebe sind die Stadtwerke Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung. Dabei sind sie weder rechtlich, noch leitungs- und haushaltsmäßig verselbständigt. Bei dieser Organisationsform kann man nicht von einem eigenständigen Unternehmen sprechen, sondern vielmehr von einer Abteilung der Kommunalverwaltung. Dies räumt dem Stadtrat umfassende Kontrollmöglichkeiten ein (vgl. Cronauge 1995: S. 34).

Werden die Stadtwerke hingegen als Eigenbetrieb geführt, so ist ihre Selbständigkeit gegenüber der Kommune schon größer. Die Stadtwerke sind in dieser Form zwar rechtlich unselbständig, aber organisatorisch und finanzwirtschaftlich eigenständig. So schaffen sie sich eigene Organe, wie die Werksleitung und den Werksausschuss und haben eine eigene kaufmännische Buchführung. Dabei bleibt jedoch eine enge Bindung zwischen Stadtwerken und Stadtrat und durch die rechtliche Unselbständigkeit des Eigenbetriebes der Kommune auch wesentliche Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Stadtwerken erhalten (vgl. Cronauge 1995: S. 59-60).

Die GmbH ist eine mögliche privatrechtliche Organisationsform der Stadtwerke. Im Vergleich zum Eigenbetrieb ist die GmbH noch selbständiger gegenüber den Kommunen, da sie Rechtsfähigkeit besitzt. Durch den Gesellschaftsvertrag, der bei Gründung der GmbH abgeschlossen wird, kann die Kommune als Gesellschafter jedoch ihre Bedürfnisse und Forderungen geltend machen und bewahrt sich dadurch Einflussmöglichkeiten (vgl. Cronauge 1995: S. 69).

Den höchsten Grad an Selbständigkeit gegenüber der Kommune besitzen die Stadtwerke in der privatrechtlichen Organisationsform der Aktiengesellschaft (AG). Aufgrund der besonderen Stellung des Vorstandes und des AG-Rechts, hat die Kommune bei einer AG geringere Möglichkeiten der Einflussnahme als bei einer GmbH (vgl. Cronauge 1995: S. 69-70).

Laut Daten des VKU ist der größte Anteil der Stadtwerke in Form von GmbHs organisiert (ca. 49 % der betrachteten Stadtwerke). Erst an zweiter Stelle folgt die traditionelle Organisation als Eigenbetrieb (ca.22%). Nur rund 5% der betrachteten Stadtwerke sind als AG organisiert (vgl. VKU 2008 a).

Bei diesen Zahlen ist jedoch zu beachten, dass es sich um lediglich 1355 Mitgliedsunternehmen des VKU handelt. Es handelt sich also nur um eine Stichprobe aus der größeren Grundgesamtheit kommunaler Unternehmen.

Betrachtet man die Entwicklung seit 1952 so lässt sich feststellen, dass die GmbH als Organisationsform zunehmend an Beliebtheit gewinnt und die klassische Organisation als Eigenbetrieb immer mehr ablöst. Waren 1952 noch 95% der Stadtwerke als Eigenbetrieb organisiert, so sind es heute gerade noch 22%. Bei der GmbH ist sogar ein Zuwachs von 46 Prozentpunkten seit 1952 feststellbar (vgl. Cronauge 1995: S. 41).

Bei einer Umwandlung von Regie- und Eigenbetrieben in GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen handelt es sich um eine formelle Privatisierung von Stadtwerken (vgl. Bogumil et al. 2006: S.96).

Dadurch dass das Aktien- und Gesellschaftskapital in dieser Form überwiegend oder vollständig in kommunaler Hand verbleibt, sichert sich die Gemeinde nachhaltigen Einfluss auf das private Unternehmen.

Durch eine materielle Privatisierung werden Aufgaben, die zuvor von den Stadtwerken erbracht wurden, an ein privates Unternehmen oder einen privaten Investor übertragen. Die Kommune entledigt sich dabei vollständig oder zeitlich befristet dieser Aufgabe. So kann die Kommune beispielsweise die Rechte für die Erledigung der Abfallentsorgung, die vorher von den Stadtwerken erbracht wurde, für mehrere Jahre per Vertrag an ein privates Unternehmen oder einen Investor verkaufen (vgl. Bogumil et al. 2006: S.95-99).

Wenn eine Kommune Unternehmensanteile verkauft, bei AGs in Form von Aktien und bei GmbHs in Form von Gesellschaftsanteilen, so ist dies eine Vermögensprivatisierung des Stadtwerkeunternehmens.

3.3 Folgen der Privatisierung von Stadtwerken

Zunächst möchte ich mich den möglichen positiven Folgen einer Privatisierung der Stadtwerke zuwenden.

Einer der Hauptgründe für Privatisierungsmaßnahmen ist die angespannte Haushaltslage der öffentlichen Hand.

In der neoliberalen Denkschule gelten privatrechtliche Organisationsformen als effektiver, billiger und wirtschaftlicher in der Aufgabenerfüllung, im Vergleich zu Regie- und Eigenbetrieben. Doch welche Argumente stützen diese These der höheren Effektivität und Wirtschaftlichkeit?

Zunächst einmal lässt sich feststellen, dass privatrechtliche Unternehmen eine wesentlich flexiblere Personalpolitik betreiben können. Im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Organisationsformen sind GmbHs und AGs nicht an das öffentliche Dienstrecht gebunden und müssen daher beispielsweise keine Beamtenstatuten berücksichtigen. Privatrechtliche Unternehmen können zudem bei Einstellungen, Entlassungen und Beförderungen oftmals flexibler agieren. Sie können beispielsweise auch Leistungsanreize setzen und damit eine höhere Motivation des Personals schaffen (vgl. Cronage 1995: S. 54-55).

Dadurch dass privatrechtliche Unternehmen nicht dem öffentlichen Tarifrecht unterliegen und damit eine flexiblere Personalpolitik betreiben können, haben sie potentiell mehr Möglichkeiten zur Reduzierung ihrer Personalkosten als die öffentliche Verwaltung (vgl. Liedtke 2007: S. 78).

Eine höhere Wirtschaftlichkeit wird aber nicht nur durch eine flexiblere Personalpolitik erreicht. Für privatrechtliche Unternehmen steht generell die Gewinnerzielung im Vordergrund und nicht die Erbringung eines öffentlichen Zwecks. Der öffentliche Zweck ist für privatrechtliche Unternehmen oft nur ein Mittel zur Kundengewinnung. Laut Privatisierungsbefürwortern ist das Gewinnstreben bei privatrechtlichen Unternehmen stärker ausgeprägt, wodurch sie profitabler agieren. Die zunehmende betriebswirtschaftliche Orientierung wird auch bei Anblick des Stadtwerkepersonals deutlich. Während früher Ingenieure und Techniker die dominanten Berufsgruppen bei den öffentlich-rechtlich organisierten Stadtwerken waren, geben heute Ökonomen und Kaufleute den Ton innerhalb des Unternehmens an (vgl. Edeling 2002: S.133).

Privatrechtliche Unternehmen sind neben dem öffentlichen Dienstrecht auch nicht an das öffentliche Haushaltsrecht gebunden. Diese Loslösung vom Haushaltsrecht ermöglicht privatrechtlichen Unternehmen beispielsweise einen höheren Kreditspielraum. Sie können dabei Kredite aufnehmen ohne dass sie dies gegenüber der Kommunalaufsicht begründen müssen (vgl. Cronauge 1995: S. 51-52).

Durch eine stärkere Fokussierung auf die Gewinnerzielung und einen höheren Kreditspielraum soll der öffentliche Haushalt spürbar entlastet werden.

Eine noch weitergehende Entlastung kann dann stattfinden, wenn Gesellschaftsanteile oder Unternehmensanteile in Form von Aktien an Dritte verkauft werden. Wie viel Gewinn eine Kommune mit einem solchen Verkauf von Unternehmensanteilen erzielen kann, soll am nachfolgenden Beispiel ersichtlich werden.

Die Stadt Düsseldorf verkaufte im Jahre 2005 weitere 25,05 % der Stadtwerke Düsseldorf AG an die EnBW AG für rund 350 Millionen Euro (vgl. Liedtke 2007: S. 77).

Zuvor besaß die Stadt Düsseldorf eine Mehrheit von 50,1 % der Unternehmensanteile, doch durch den Verkauf von eben diesen weiteren 25,05 % wurde die EnBW AG mit 54,95 % neuer Mehrheitseigner (vgl. Stadtwerke Düsseldorf 2008).

Der Erlös dieser Vermögensprivatisierung wurde zur Haushaltssanierung verwendet. Die Stadt kann sich seitdem als zweite deutsche Großstadt schuldenfrei nennen.

Neben den finanziellen Vorteilen die eine Privatisierungsmaßnahme häufig mit sich bringt, führen die Privatisierungsbefürworter noch weitere Gründe an, die für Privatisierungen sprechen. Demnach führen Privatisierungen zu mehr Qualität und besserer Dienstleistung zum geringeren Preis (vgl. Liedtke 2007: S. 14).

Auch die Daten, die im Rahmen des Forschungsprojekts „10 Jahre Verwaltungsmodernisierung“ aus dem Jahr 2005 gewonnen wurden, scheinen die Annahmen der Privatisierungsbefürworter zu bestätigen.

Abbildung 28: Folgen der Privatisierung

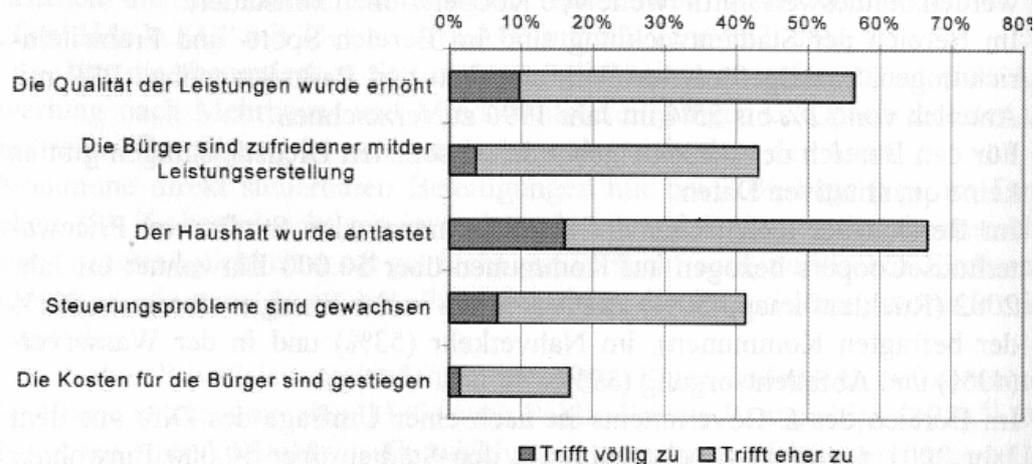


Abbildung 2: Folgen der Privatisierung (vgl. Bogumil et al. 2006: S. 98)

Die Befragung, die von der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt wurde, richtete sich dabei an eine repräsentative Anzahl von Städten und Gemeinden. Neben der Haushaltsentlastung (67% Zustimmung der befragten Kommunen) wird dabei als zweite positive Folge der Privatisierung die Erhöhung der Leistungsqualität (57%) genannt, an dritter Stelle wurde von etwas mehr als 40% der Kommunen angegeben, dass die Zufriedenheit der Bürger mit der Leistung zugenommen habe (vgl. Bogumil et al. 2006: S. 98).

Diese Daten scheinen also zu belegen, dass die positiven Folgen, die Privatisierungsbefürworter den Privatisierungen anrechnen, auch in der politischen Praxis von den Verantwortungsträgern so registriert werden. Es darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass möglicherweise einige Bürgermeister selbst eine Privatisierungsmaßnahme durchgeführt haben und ihre Handlungen durch ihre Aussage nachträglich rechtfertigen möchten.

42 % der befragten Bürgermeister geben allerdings auch an, dass diese positiven Effekte mit einem Verlust an politischer Steuerungsmöglichkeit einhergehen. Die geringeren Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Kommune werden von den Privatisierungsbefürwortern ebenfalls als eine positive Folge angesehen, da die Loslösung eine höhere unternehmerische

Freiheit und damit eine größere Wirtschaftlichkeit ermöglicht. Man kann den Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten seitens der Kommune jedoch auch als negative Folge einer Privatisierung ansehen.

Die größten Steuerungsverluste gibt es bei materiellen Privatisierungen, aber auch bei formellen Privatisierungen sollte man die schwindenden Einflussmöglichkeiten berücksichtigen. Auch bei der formellen Privatisierung entwickeln die ausgegliederten Einheiten mit der Zeit in der Regel ein Eigenleben. Auch wenn bei einer Stadtwerke GmbH Vertreter der Kommune im Aufsichtsrat vertreten sind, so sind deren Einflussmöglichkeiten doch begrenzt, da sie beispielsweise dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind und den Interessen des Unternehmens folgen müssen (vgl. Bogumil et al. 2006: S. 98-100).

Bei der materiellen Privatisierung sind die Steuerungsverluste der Kommune noch weitgehender, da sie sich komplett von einer Aufgabe samt dazugehöriger Verantwortung trennt.

In beiden Fällen lässt sich jedoch feststellen, dass die demokratisch gewählten kommunalen Gremien an Einflussmöglichkeiten einbüßen. Dies bedeutet letztlich, dass auch der Bürger seinen Einfluss auf privatisierte Stadtwerkeunternehmen verliert und so gewissermaßen entmachtet wird. Durch diese Loslösung von der Kommunalvertretung verliert der Bürger oftmals die Identifikation mit der Stadt und dem Unternehmen (vgl. Liedtke 2007: S.230).

Eine potentielle Gefahr, die sich durch die Steuerungsverluste der Kommune ergeben kann, ist die Loslösung des Unternehmens vom öffentlichen Zweck. Während die Kommune als Mehrheitseigner oder bei einer öffentlich- rechtlichen Organisationsform dem Unternehmen Zielvorgaben setzen kann, ist dies bei einem vollständig privatisierten Unternehmen nicht mehr ohne weiteres möglich. Dies führt dazu, dass die Kommune den öffentlichen Zweck gegenüber dem Unternehmen nicht mehr artikulieren und das Unternehmen sich zunehmend vom öffentlichen Zweck loslösen kann. Eine Folge kann daher sein, dass einige Leistungen der Daseinsvorsorge eingeschränkt oder nicht mehr in gewohnter Qualität erbracht werden, da sie aus Sicht des privatisierten Unternehmens unrentabel sind.

Im Folgenden soll noch genauer auf die negativen Folgen, die bei einer materiellen Privatisierung auftreten können, eingegangen werden. Durch den Verkauf eines Stadtwerkeunternehmens an einen privaten Investor oder ein privates Unternehmen, erzielt die Kommune einen einmaligen Gewinn. Dies wird auch als Einmaleffekt bezeichnet, da der Verkaufserlös nur einmal in den kommunalen Haushalt einfließt. Diese einmalige Gewinnerzielung erscheint jedoch wenig sinnvoll, wenn die Kommune sich dabei von einem lukrativen Unternehmen trennt, das jährlich einen gewissen Gewinn erzielt, der dem

öffentlichen Haushalt zugute käme, wenn das Unternehmen lediglich formell oder gar nicht privatisiert wäre. Die Stadtwerke Holding AG der Stadt Köln, die Alleineigentümer dieser Holding ist, erzielt beispielsweise einen Jahresumsatz von 2,5 Milliarden Euro, wobei mittlerweile der Energieversorger RheinEnergie die größte Einnahmequelle der Stadt Köln ist (vgl. Liedtke 2007: S.76-77).

Es gilt also seitens der Kommune abzuwägen, inwiefern der einmalige Verkaufserlös im Gegensatz zur jährlichen Gewinnabführung eines Unternehmens in kommunalem Besitz einen größeren Nutzen für die Kommune verspricht. In dieser Hinsicht denken die kommunalen Entscheidungsträger häufig zu kurzfristig. Kurzfristig erscheint es den kommunalen Entscheidungsträgern reizvoll, ein Unternehmen zu verkaufen und dadurch den Schuldenstand der Stadt zu senken, obwohl es langfristig womöglich ertragreicher ist, die Mehrheit an dem Unternehmen zu behalten und damit einen hohen Anteil oder sogar den ganzen Gewinn des Unternehmens zu erhalten. Auch der Präsident des deutschen Städtetags Christian Ude äußert sich dahingehend skeptisch, indem er sagt, dass „der Verkauf gewinnstarker und zukunftssträchtiger Unternehmen [...] nichts mit Nachhaltigkeit zu tun [habe]!“ (Christian Ude 2006: S.9).

Für viele Politiker erscheint es jedoch lukrativ, den Schuldenstand durch den Verkauf der Stadtwerke rasch zu senken, um dies dann als ihren persönlichen Erfolg verbuchen zu können und dadurch an Popularität zu gewinnen. Sie gelten dann häufig als geschickte Haushaltssanierer und verschaffen sich einen Vorteil für den nächsten Wahlkampf.

Ein weiterer Nachteil der Privatisierung ist, dass eine einmal vollzogene materielle Privatisierung der Stadtwerke nicht ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden kann. Falls das privatisierte Unternehmen also nicht nach den Wünschen der Kommune handelt, kann diese das Unternehmen nicht ohne Bedingungen zurückkaufen. Zum einen ist ein Rückkauf recht teuer, so dass es oftmals ein enormer finanzieller Kraftakt wäre, Gesellschaftsanteile oder Unternehmensanteile in Form von Aktien zurückzukaufen. Zum Anderen hat die Kommune häufig nicht mehr das nötige Know-how, welches bei der Trennung von den Aufgabe verloren ging, um die Leistung wieder zu erbringen (vgl. Liedtke 2007: S.230).

Eine Rekommunalisierung eines privatisierten Stadtwerkeunternehmens kann also ein schwieriges Unterfangen sein. In manchen Fällen ist eine Rekommunalisierung jedoch unumgänglich, wie beispielsweise im Falle der Insolvenz eines privatisierten Unternehmens.

Meldet ein privatisiertes Unternehmen, das vorher in öffentlicher Hand war oder an welches eine Aufgabe der Daseinsvorsorge verkauft wurde, Insolvenz an, so ist die Kommune, sofern

das privatisierte Unternehmen die Aufgabe nicht mehr wahrnehmen kann, dazu verpflichtet, die Aufgabe wieder zu übernehmen bzw. das privatisierte Unternehmen zu rekommunalisieren. Die Verpflichtung ergibt sich aus dem Grundgesetz und der Gemeindeordnung, wonach die Gemeinde stets für die Erbringung der Daseinsvorsorge verantwortlich bleibt. Diese Wiederaufnahme ist dann mit nicht zu vernachlässigenden Kosten verbunden, die letztlich der Steuerzahler zu tragen hat (vgl. Liedtke 2007: S.231-232). Diese Kosten können beispielsweise dann anfallen, wenn die Kommune ein privatisiertes Unternehmen zurückkaufen muss oder neues Personal einstellen muss um eine Aufgabe wieder erbringen zu können. Verkauft die Kommune beispielsweise die Rechte für die Abfallentsorgung an ein privates Unternehmen, welches anschließend Insolvenz anmeldet, so kann sie das privatisierte Unternehmen zurückkaufen oder sie kann die Aufgabe wieder selbst wahrnehmen, wobei sie dann wieder Müllentsorgungspersonal einstellen muss und Mülltransporter benötigt. Es fallen also stets Kosten an, die die Kommune in solch einem Fall zu tragen hat.

Durch eine materielle Privatisierung kann zudem der kommunale Querverbund in Gefahr geraten. Beim kommunalen Querverbund werden unrentable Aufgabenbereiche durch profitable Aufgabenbereiche subventioniert. So ist der ÖPNV meist ein defizitärer Bereich, der beispielsweise durch Gewinne im Bereich der Energieversorgung quersubventioniert wird. Dieser kommunale Querverbund kann in Gefahr geraten, wenn sich die Kommune zunehmend von rentablen Aufgabenbereichen trennt, während sie die unrentablen Aufgaben selbst erbringen muss. Durch eine unüberlegte materielle Privatisierung ist die Quersubventionierung dann nicht mehr möglich. Auch Vorgaben der EU stellen den Querverbund aber zunehmend zur Disposition.

4 Fazit

Meiner Meinung nach gibt es bis auf die auftretenden Steuerungsverluste der Kommunen wenige Argumente, die gegen eine Organisationsprivatisierung der Stadtwerke sprechen. Die materielle Privatisierung ist ein weitergehender Schritt, den es genau zu bedenken gilt. Zwar kann hierdurch ein großer finanzieller Gewinn erzielt werden, aber eine vollständige Trennung von einer Aufgabe birgt auch gewisse Risiken; so kann beispielsweise der kommunale Querverbund in Gefahr geraten oder ein privatisiertes Unternehmen Insolvenz anmelden, so dass die Kommune die Aufgabe erneut übernehmen muss.

Zudem erscheint nicht jede kommunale Aufgabe gleichermaßen geeignet für den Wettbewerb. So gibt es sensible Bereiche wie die Wasserversorgung und die Abfallentsorgung, bei denen eine Privatisierung vor allem aus ökologischen und sicherheitstechnischen Gründen wenig sinnvoll erscheint (vgl. Christian Ude 2006: S.13).

Ansonsten halte ich es für durchaus sinnvoll, dass die Kommunen, im Rahmen der Organisationshoheit, selbst die Organisationsform zur Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge wählen können. Häufig hängt es von örtlichen Gegebenheiten ab, ob eine Privatisierung der Stadtwerke Sinn macht oder nicht. Deswegen kann keine allgemeingültige Aussage getroffen werden, ob Privatisierungsmaßnahmen für die Kommunen generell zu befürworten oder abzulehnen sind.

Für die Zukunft bleibt abzuwarten, inwiefern der Privatisierungstrend der vergangenen Jahre bzw. Jahrzehnte anhalten wird. Einige Kommunen haben bereits Privatisierungen rückgängig gemacht und vormals privatisierte Unternehmen rekommunalisiert. Dies wurde durchgeführt, weil die Privatisierungen nicht die erwünschten, finanziellen Effekte mit sich brachten oder/und weil private Unternehmen mit der Dienstleistungserbringung überfordert waren. Die Rekommunalisierung bietet den Kommunen dabei zugleich die Chance, ein Unternehmen unter kommunaler Regie wirtschaftlicher und serviceorientierter zu führen (vgl. Liedtke 2007: S.242-245).

Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Entwicklung durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise noch verstärken wird, da sich die wirtschaftliche Lage auch für privatisierte Stadtwerkeunternehmen verschlechtern wird.

Literaturverzeichnis:

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Verlag für Sozialwissenschaften.

Brede, Helmut 2001: Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Cronauge, Ulrich 1995: Kommunale Unternehmen, Erich Schmidt Verlag.

Edeling, Thomas 2002: Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 25, S. 127-139.

Felber, Christian/ Reimon, Michel 2003: Schwarzbuch Privatisierung, Ueberreuter.

Hösch, Ulrich 2000: Die kommunale Wirtschaftstätigkeit, Mohr Siebeck.

Liedtke, Rüdiger 2007: Wir privatisieren uns zu Tode, Eichborn Verlag.

Rogall, Holger 2006: Volkswirtschaftslehre für Sozialwissenschaftler, VS Verlag

Schuppert, Gunnar Folke 1995. Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.). Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft.

Schwarting, Gunnar 2001: Kommunale Wirtschaft- Vor großen Herausforderungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 24, S. 286-307.

Internetquellen:

[1] Bundesministerium für Finanzen 2008

http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4316/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/Schulden__oeffentliche__Haushalte__03__07,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand: 08.11.08)

[2] Christian Ude 2006

<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/udetexte/9.pdf>
(Stand: 26.11.08)

[3] Stadtwerke Düsseldorf 2008

<http://www.swd-ag.de/unternehmen/profil/historie.php> (Stand: 26.11.08)

[4] VKU 2008 a

<http://vku.de/vkuGips/Gips?Anwendung=CMSWebpage&Methode=ShowHTMLAusgabe&RessourceID=2664&WebPublisher.NavId=24909&SessionMandant=VKU>
(Stand: 26.11.08)

[5] VKU 2008 b

http://www.vku.de/vkuGips/VKU/vku.de/Presse/VKU_Grafiken_zum_Download/beitrag.pdf (Stand: 12.11.08)

Daniel Förtsch

Privatisierung im Justizvollzug

Gliederung

1. Einleitung
2. Privatisierung im Justizvollzug
 - 2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen
 - 2.1.1. Mögliche Privatisierungsformen
 - 2.1.2. Aufgaben und rechtliche Stellung des Justizvollzuges
 - 2.2. Folgen einer Teilprivatisierung
 - 2.2.1. Kosten
 - 2.2.2. Qualität
 - 2.3. Analyse privater Haftanstalten
 - 2.3.1. JVA Hünfeld
 - 2.3.2. Vergleich zu den USA
3. Fazit

1. Einleitung

In den vergangenen Jahren ist ein anhaltender Trend hin zur Privatisierung öffentlicher Einrichtungen zu beobachten. Dies ist neben den „nachhaltig desolaten Haushalts- bzw. Finanzlage[n] der meisten Gebietskörperschaften“²⁸ auch auf den Wandel des „hierarchisch geprägten Eingriffsstaat[es hin] zum kooperativen Gewährleistungsstaat“²⁹ zurück zu führen. Von diesem Trend ist auch der Justizvollzug betroffen. Begünstigt wird der Privatisierungsdruck im Justizvollzug auch durch spezielle Faktoren.

Zum einen sind fast alle bundesdeutschen Justizvollzugsanstalten seit mehreren Jahren chronisch überbelegt, was sich in den nächsten Jahren durch anhaltend hohe Kriminalität bei steigenden Haftstrafen weiter zuspitzen wird.³⁰

Zum anderen hat sich in den bestehenden Justizvollzugsanstalten ein erheblicher Modernisierungsbedarf angestaut, für dessen Beseitigung es einen Finanzierungsweg zu finden gilt.³¹ Aufgrund der meist leeren Staatskassen drängt sich in dieser Situation der Einsatz privater Investoren auf. Von deren Einsatz und den dadurch entstehenden Wettbewerbsdruck erhofft man sich derweilen auch einen Innovationsschub, der nicht zuletzt dem gesamten Justizvollzug zu Gute kommen würde.

Ein Aspekt der beim Einsatz von Beamten oder öffentlich Bediensteter öfter und hier im Speziellen auftritt, ist die Frage nach der Überqualifikation der eingesetzten staatlichen Kräfte in manchen Tätigkeitsbereichen. Hier wäre durch den Einsatz privater, weniger qualifizierter Kräfte, ein deutliches Einsparungspotential zu erwarten.³² Durch den Einsatz dieser privaten Kräfte könnte man auch kurzfristig auf den Bedarf an Kräften reagieren, da man direkt auf den Arbeitsmarkt zugreifen könnte. Umgekehrt wäre auch eine Reaktion auf sinkenden Bedarf möglich, wodurch sich Einsparungspotentiale eröffnen würden.

Doch neben diesen meist wirtschaftlich motivierten Gesichtspunkten muss auch der besondere Status des Strafvollzugs berücksichtigt werden. Denn nur wenn der Justizvollzug gewährleistet ist, kann eine wirksame Judikative sichergestellt werden. Somit betrifft die Frage der Privatisierung des Justizvollzuges auch die innere Sicherheit und somit eine zentrale Staatsaufgabe. Die Möglichkeit einer Privatisierung soll daher im Folgenden geprüft, die zu erwartenden Folgen aufgezeigt und an Beispielen überprüft werden.

²⁸ Mühlenkamp 2008, S.525.

²⁹ Lange 2001, S.898.

³⁰ Ebd. S. 898.

³¹ Mühlenkamp 2008, S.525.

³² Möisinger 2007, S.417.

2. Privatisierung im Justizvollzug

Bei der Diskussion über die Privatisierung des Justizvollzuges muss man mehrere Aspekte beachten. So sind neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auch die zu erwartenden positiven wie negativen Folgen zu erörtern und mithilfe vorhandener Beispiele zu überprüfen.

2.1. Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundsätzlich stehen den in der Politik handelnden Akteuren mehrere Formen der Privatisierung zur Verfügung. Jedoch sind im Falle des Justizvollzugs dessen spezielle Aufgaben und besondere rechtliche Besonderheiten zu beachten, die unter anderem auch durch die Verfassung sichergestellt werden. Somit sind der Privatisierung gewisse Grenzen gesetzt.

2.1.1. Mögliche Privatisierungsformen

Die wohl am einfachsten durchzuführende Privatisierungsform stellt die formelle Privatisierung dar. Unter dieser versteht man die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Einheit in privatrechtlich organisierte Gesellschaften.³³ Die Anteile dieser Gesellschaft werden jedoch weiterhin vollständig vom Staat gehalten. Der durch eine formelle Privatisierung erwartete Vorteil ist neben der Schaffung dezentraler Organisationseinheiten vor allem ein ökonomischer Aspekt.³⁴ Am Ort des Geschehens, also in den Justizvollzugsanstalten, würden die leitenden Akteure finanzielle Spielräume und Handlungsmöglichkeiten hinzugewinnen und könnten so schneller und effizienter auf sich rasch entwickelnde Situationen reagieren. Das Einsparungspotential hält sich jedoch in Grenzen, da weder ein Innovationsschub noch eine Kostensenkung durch Wettbewerb entstehen würde.³⁵ ³⁶ „Außerdem würde es zu keiner vermehrten Einbeziehung privaten Sachverständes kommen.“³⁷ Daher spielt die Möglichkeit einer formellen Privatisierung eine geringe Rolle.

Das Gegenstück zur rein formellen Privatisierung ist die materielle, also vollständige Privatisierung. Hierbei werden sowohl der Sachgegenstand als auch die Verantwortung an

³³ Möisinger 2007, S.418.

³⁴ Lange 2001, S.899.

³⁵ Stober 2004, S. 501f.

³⁶ Aumüller 2004, S. 68f.

³⁷ Lange 2001, S.899.

den privaten Akteur übertragen, wodurch der Staat seine direkte Einwirkungsmöglichkeit vollständig verliert.³⁸ Der Staat würde auf eine rein ordnungspolitische Einwirkungsmöglichkeit beschränkt.^{39 40} Daher ist diese Privatisierungsform von keiner Relevanz, wie später im Hinblick auf die rechtliche und verfassungsrechtliche Stellung des Justizvollzuges erläutert wird.

Eine hingegen bereits des Öfteren praktizierte Form der Privatisierung im Justizvollzug ist die der Vermögensprivatisierung. Hierbei wird allein der Sachgegenstand auf Private übertrage. Der Staat mietet dann den Sachgegenstand vom privaten Halter auf eine bestimmte Zeit zurück. Dabei handelt es sich um das so genannte Investorenmodell. Dies kann sowohl bei bereits bestehenden Anstalten angewendet werden, wodurch der Kostenaufwand einer Modernisierung auf den Privaten übergehen würde, als auch bei Neubauten. Jedoch muss hier beachtet werden, dass der private Investor einen Gewinn erzielen will, und somit die über die Jahre aufsummierte Miete die Investitionskosten übersteigen wird. Die Kosten wären für den Staat also nur aufgeschoben. Nur durch eine höhere Wirtschaftlichkeit der Privaten während der Planungs- und Bauphase könnten diese Effekte überspielt werden.

Da hier die baulichen Anlagen, also die Infrastruktur auf Private übergeht, handelt es sich zwar um eine Privatisierung im Rahmen des Justizvollzugs, jedoch nicht direkt im Justizvollzug.⁴¹

Eine weitere Möglichkeit der Privatisierung ist die funktionale Privatisierung. Hierbei bleibt die Aufgabe in Staatshand, die Wahrnehmung der Aufgabe erfolgt jedoch durch den Einsatz privater Kräfte. Die Verantwortung bleibt in öffentlicher Hand. Je nachdem, wie frei der Private agieren soll, kann man zwischen der Beleihung von Privaten und der Verwaltungshilfe durch die Privaten unterscheiden.^{42 43}

Im Falle einer Beleihung werden dem Privaten die Zuständigkeit und die Befugnisse zur Erfüllung einer öffentlich rechtlichen Aufgabe im eigenem Namen eingeräumt.⁴⁴ „Der Private tritt damit als Behörde i.S.d. § 1 Abs. 4 VwVfG auf“⁴⁵, jedoch ist er der staatlichen

³⁸ Stober 2004, 625f.

³⁹ Möisinger 2007, S.418.

⁴⁰ Lange 2001, S.899.

⁴¹ Ebd. S.899.

⁴² Ebd. S.900.

⁴³ Stober 2004, S. 508f.

⁴⁴ Möisinger 2007, S.418.

⁴⁵ Lange 2001, S.900.

Organisation nur angegliedert.⁴⁶ Der Private unterliegt durch das so zustande gekommene öffentlichen-rechtliche Auftrags- und Treuhandverhältnis einer Betriebspflicht. Dies bedeutet, dass es ihm untersagt ist, seine Tätigkeit einzustellen. Da der Private an Recht und Gesetz gebunden ist, unterliegt er einer Fach- oder Rechtsaufsicht, die bei Nichteinhaltung die Rückübertragungspflicht des Privaten einfordern kann.^{47 48}

Wird hingegen ein Privater als Verwaltungshelfer hinzugezogen, so ist dieser als ein unselbstständiges Hilfsorgan tätig.⁴⁹ Somit nimmt er keine Hoheitsbefugnisse wahr, sondern agiert als verlängerter Arm und führt „im Auftrag und nach Weisung (Hilfs-)tätigkeiten im Namen der Behörde aus.“⁵⁰ Es kann zwar noch im Ausmaß der Selbstständigkeit des Privaten weiter differenziert werden, allerdings spielt dies keine Rolle für das vorliegen der Verwaltungshilfe. „Vielmehr ist entscheidend, dass die öffentliche Aufgabe bis zur Entscheidungsreife vorbereitet ist.“⁵¹ Somit endet die Einsetzbarkeit von Verwaltungshelfern dort, wo es um die endgültige Umsetzung hoheitlicher Aufgaben geht.⁵²

2.1.2. Aufgaben und rechtliche Stellung des Justizvollzuges

Bei der Auswahl der Form der Privatisierung im Justizvollzug muss in erster Linie dessen rechtliche Stellung beachtet werden. Durch diese müssen einige der möglichen Privatisierungsformen im Vorhinein bereits ausgeschlossen werden.

Zum einen ist es eine staatliche Aufgabe, durch einen funktionierenden Justizvollzug die Vollstreckung rechtskräftiger Urteile zu sichern und somit eine wirksame Strafrechtspflege zu gewährleisten. So leitet das Bundesverfassungsgericht aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Staates zur Sicherstellung der Strafrechtspflege auch die Sicherstellung eines funktionstüchtigen Justizvollzugs ab.⁵³ Allein aufgrund dieses Gesichtspunktes scheint es fraglich bis unwahrscheinlich, ob eine materielle Privatisierung möglich wäre.⁵⁴

Auch fällt die Sicherung des inneren Friedens unter die Kernaufgaben aller heute bestehenden Staaten. Zu dieser Sicherung ist auch die Sicherstellung eines

⁴⁶ Ebd. S.900.

⁴⁷ Mösinger 2007, S.418.

⁴⁸ Stober 2004, S.510.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Lange 2001, S.900.

⁵¹ Ebd. S.900.

⁵² Gusy 2001, S.25f.

⁵³ Ebd. S. 25.

⁵⁴ Lange 2001, S.900.

funktionstüchtigen Strafvollzugs zu zählen. Daraus leitet sich zwar nicht ab, dass der Staat das Monopol auf die Ausführung staatlicher Kernaufgaben hält, jedoch wäre aus diesem Grund eine rein materielle Privatisierung auszuschließen.⁵⁵

Ein wichtiger verfassungsrechtlicher Einwand ist der Hinweis auf das Resozialisierungsgebot, das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs.1 GG abgeleitet wird.⁵⁶ Da sich der Gefangene in einer andauernden Zwangsmaßnahme durch den Staat befindet hat er ein Recht, auf alle dies bezüglichen Maßnahmen. Somit obliegt es staatlicher Verantwortung, durch die Auswahl, Ausbildung und Regelung des Strafvollzuges und die Errichtung dementsprechender Justizvollzugsanstalten für ein resozialisierungsfreundliches Klima zu sorgen.⁵⁷

Dies führt jedoch zu unterschiedlichen Interpretationen hinsichtlich der Privatisierbarkeit des Justizvollzuges. Zum einen scheint dieser Aspekt gegen die Übertragung dieser Pflichten zu sprechen, da der Private sein Hauptaugenmerk auf die eigene Gewinnmaximierung legt, anstatt seine Energie darauf zu verwenden, ihn wieder in die Gesellschaft einzugliedern.⁵⁸ Andere Autoren hingegen sehen in der Resozialisierungspflicht ein Argument für die Privatisierung, da unter den derzeitigen finanziellen Umständen eine funktionierende Resozialisierung nicht zu erwarten ist.⁵⁹

Durch die Einführung von Vertragsstrafen bei Unterschreiten bestimmter Betreuungsquoten oder mangelnder Betreuung der Gefangenen kann dieser Entwicklung theoretisch jedoch beigegeben werden. Auch ist es somit möglich, besser auf den krankheits- oder urlaubsbedingten Ausfall von Arbeitskräften zu reagieren, da der Private an die Quoten gebunden ist und daher selbst ein Interesse daran hat, von seiner Möglichkeit auf den normalen Arbeitsmarkt qualifiziertes Personal anzuwerben gebrauch machen wird.⁶⁰ Somit könnte die Hoffnung auf eine Steigerung der Qualität der Haftbedingungen durch den Einsatz Privater begründet werden.⁶¹

Da der Staat jedoch einer Grundrechtsbindung unterliegt und somit zu Erfüllung der Resozialisierung verpflichtet ist, muss er im Falle einer Privatisierung eine effektive Überwachung und Kontrolle sicherstellen. Dabei müssen neben hinreichenden Haftbedingungen auch die Ausbildung und die daraus resultierende fachliche Eignung der

⁵⁵ Mösinger 2007, S.419.

⁵⁶ Mösinger 2007, S.419.

⁵⁷ Ebd. S.419.

⁵⁸ Ebd. S.419.

⁵⁹ Mösinger 2007, S.420.

⁶⁰ Ebd. S.420.

⁶¹ Ebd. S.420.

privat eingesetzten Kräfte sichergestellt werden.⁶² Sollte dies nicht der Fall sein, so folgt aus der Erfüllungsverantwortung des Staates im Falle eines Scheiterns der Privaten die Pflicht, kurzfristig zu reagieren. Es müssten also entweder andere, private Betreiber bereitstehen oder der Staat müsste selbst Kapazitäten zur weiteren Unterbringung der Gefangenen bereithalten.⁶³

Aus Art. 12 Abs. 3 GG, der Zwangsarbeit nur unter der Bedingung einer rechtskräftigen Verurteilung erlaubt, leitet sich eine weitere Schranke für Privatisierung ab. Eine Unterstellung der Gefangenen in einer solchen Zwangssituation wäre laut dem Bundesverfassungsgericht als ein Verstoß gegen diesen Grundrechtsartikel zu werten, denn die Vollzugsbehörden müssten in dieser Situation die öffentlich-rechtliche Verantwortung behalten.⁶⁴ Dies ist ein weiterer Punkt, der gegen eine materielle Privatisierung spricht.

Das ebenfalls in der Verfassung verankerte Sozialstaatsprinzip ist ein weiterer Grund, warum eine materielle Privatisierung ausgeschlossen werden kann. Der Staat ist daher unter anderem dazu verpflichtet, schädliche Auswirkungen schrankenloser Freiheit des Einzelnen zu verhindern. Somit hat nicht nur der Gefangene selbst ein Recht auf Resozialisierung. Umgekehrt hat auch die Gesellschaft ein Anrecht darauf, dass sie nach der Freilassung der Gefangenen darauf zählen können, von diesen nichts mehr befürchten zu müssen. Daraus leitet sich jedoch kein generelles Privatisierungsverbot ab, solange der Staat die Resozialisierung durch eine geeignete Überwachung sicherstellt.⁶⁵

Der Staat hat neben der Verpflichtung der Sicherstellung des inneren Friedens auch die Pflicht den Rechtsfrieden zu wahren. Daraus leitet sich das staatliche Gewaltmonopol ab. Dieses verbietet physische Gewalt der Staatsbürger untereinander und verpflichtet den Staat, selbst ausreichend Ressourcen zur Durchsetzung rechtlicher Ordnungsnormen bereitzuhalten. Ihm allein ist dabei der Einsatz physischer Gewalt gestattet. Somit ist es ihm nicht gestattet, sich aus dem Justizvollzug vollständig zurückzuziehen, da sonst gegen das staatliche Gewaltmonopol verstoßen werden würde.⁶⁶ Kommt es beim Umgang Privater mit Häftlingen zur Ausübung physischer Gewalt, womit immer zu rechnen ist, so muss eine „Gewaltermächtigung“ vorliegen. Im Fall einer funktionalen Privatisierung muss jedoch unterschieden werden, ob eine Beleihung vorliegt oder ob es sich bei dem Privaten um einen Verwaltungshelfer handelt. Im Falle einer Beleihung stellt sich die Frage nicht,

⁶² Ebd. S.420.

⁶³ Mössinger 2007, S.420.

⁶⁴ Gusy 2001, S.26f.

⁶⁵ Mössinger 2007, S.421.

⁶⁶ Ebd. S.421.

ob das staatliche Gewaltmonopol verletzt wurde. Da der Beliehene in die Verwaltungsorganisation mit einbezogen wurde liegt eine „Gewaltermächtigung“ vor. Es macht also für den Gefangenen keinen Unterschied ob der ihn einschränkende Aufseher ein Beamter oder ein Beliehener ist. Der Beliehene ist, wie der Beamte, „an Grundrechte und verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden.“⁶⁷ Die Sachlage zeigt sich jedoch anders, wenn es sich bei dem Privaten um einen Verwaltungshelfer handelt. Dieser muss zur Ausübung der Gewalt in jeder Situation ermächtigt werden. Selbst im Falle einer direkten, physischen Auseinandersetzung zwischen einem Verwaltungshelfer und einem Gefangenen kann der Verwaltungshelfer sich nicht auf sein Recht auf Notwehr als Jedermannsrecht berufen. Der Gefangene befindet sich in einer Zwangssituation, was eine erhebliche Abweichung vom Normalfall darstellt. Die Rückberufung auf Jedermannsrechte ist jedoch nur möglich, wenn sich der Bürger in einer nicht zu erwartenden Situation befindet. Bedarf an physischer Gewalt ist jedoch im Fall einer Beschäftigung im direkten Umgang mit Häftlingen zu erwarten.⁶⁸ Der Wachmann ist für diesen Fall sowohl ausgebildet, als auch in einem gewissen Umfang geschützt und bewaffnet, was ein starkes Ungleichgewicht erzeugt und zeigt, dass mit einer Gewaltsituation gerechnet wird. Des Weiteren trägt das Gebot der Verhältnismäßigkeit im Falle einer Notwehrsituation nicht, was beim Einsatz physischer Gewalt durch Beamte immer vorliegt. Dies würde somit zur absurden Situation führen, dass ein privat eingesetzter Wachmann mehr Kompetenzen und Schutz genießt, als ein sich in der gleichen Situation befindlicher Beamter.⁶⁹

Obwohl sich der Gefangene dauerhaft in einer Zwangssituation befindet, hat er nach wie vor ein Recht auf Schutz seiner Grundrechte durch Gerichte. Fehlt jedoch eine Grundrechtsbindung der ihm gegenüberstehenden Wachmänner, wäre diese Rechtsschutzgarantie nicht mehr gewährleistet. Hier muss wieder zwischen den Privatisierungsformen der Beleihung und der Verwaltungshilfe unterschieden werden. Bei einer Beleihung ist, wie bei der Frage nach der Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols, die Einschaltung Privater unproblematisch. Diese sind, genau wie staatliche Kräfte, an alle Grundrechte der Gefangenen sowie Beschränkungen ihrer Eingriffskompetenzen gebunden. „Die Rechtsschutzmöglichkeiten entsprechen daher denen, die gegen unmittelbar staatliches Handeln gegeben sind.“⁷⁰ Anders sieht die Situation im Falle einer

⁶⁷ Mösinger 2007, S.421.

⁶⁸ Ebd. S.421.

⁶⁹ Ebd. S.422.

⁷⁰ Ebd.

Verwaltungshilfe aus, da hier keine Bindung der Privaten an die Grundrechte vorliegt.⁷¹ Somit können diese bei unverhältnismäßigem Handeln nicht disziplinarisch belangt werden. Jedoch trägt der Staat eine Fürsorgepflicht für die Inhaftierten, durch die er gezwungen ist eine solche Situation im Vorhinein auszuschließen und Verwaltungshelfer nicht unmittelbar im Umgang mit Inhaftierten einzusetzen. Auch könnte es dazu kommen, dass durch den Verwaltungshelfer ein Häftling körperlichen Schaden nimmt, für den der Private aus finanziellen Gründen nicht im vollen Umfang aufkommen könnte, wie dies der Staat kann. Daher müsste entweder ein solcher Fall im Vorhinein vertraglich geregelt werden, oder es wird, wie bereits erwähnt, auf den direkten Umgang zwischen Verwaltungshelfern und Inhaftierten verzichtet.⁷²

Da Art. 33 Abs. 4. GG die Durchführung hoheitlicher Befugnisse Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes vorbehält, entsteht hieraus eine weitere Hürde für ein Privatisierungsvorhaben.⁷³ Durch diesen Vorbehalt soll neben besonderer fachlicher Qualifikation vor allem eine demokratische Verantwortlichkeit und gemeinwohlorientierte Loyalität sichergestellt werden.⁷⁴ Dies schließt „auch die Beleihung“⁷⁵ und den „Einsatz von Verwaltungshelfern“⁷⁶ aus, „soweit die Verbeamtungspflicht reicht“⁷⁷ Es herrscht aber keine Einigkeit darüber, wie weit der Begriff „hoheitliche Befugnisse“ reicht. Sicher ist jedoch, dass unter ihn die Freiheitsbeschränkung und alle damit unmittelbar verbundenen Tätigkeiten aufgrund der Eingriffsintensität als „hoheitliche Befugnisse“ zu charakterisieren sind. Neben den Tätigkeitsbereichen des Überwachens und Kontrollierens fallen hierunter auch alle Tätigkeiten die der Resozialisierung dienen. Eine Ausnahme besteht jedoch laut Bundesverfassungsgericht in der zeitlichen Überbrückung von akutem Arbeitskräftemangel. Ist dies von Beginn an nur als zeitlich begrenzte Maßnahme vorgesehen, so ist dies rechtlich durchführbar. Wird hingegen eine dauerhafte Umstellung angestrebt, so ist dies verfassungsrechtlich nicht zulässig.⁷⁸ Des Weiteren kann man bei der in Art. 33 Abs. 4 GG vorgesehenen Ausnahme zwischen der Auslegung als qualitativer oder quantitativer Ausnahme unterscheiden. Geht man von einer quantitativen Ausnahme aus, so ist ein rein zahlenmäßiges Verhältnis gemeint, das grundsätzlich einen gewissen

⁷¹ Mössinger 2007, S. 423.

⁷² Mössinger 2007, S.423.

⁷³ Gusy 2001, S. 17.

⁷⁴ Burgi 2001, S.50f.

⁷⁵ Mössinger 2007, S.424.

⁷⁶ Ebd. S.424.

⁷⁷ Ebd. S.424.

⁷⁸ Gusy 2004, S.15.

Anteil an privaten Kräften erlaubt. Die qualitative Ausnahme unterscheidet zwischen hoheitlichen- und nicht hoheitlichen Aufgaben. Anhand dieses Kriteriums werden dann die staatlichen- oder privaten Kräfte zugeordnet. Zusätzlich ist zu prüfen, ob der Einsatz Privater unter bestimmten Bedingungen bei hoheitlichen Aufgaben gerechtfertigt ist oder nicht.⁷⁹ Durch die hessische Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung des Strafvollzugs“ beschäftigte sich ebenfalls mit dieser Frage. Sie kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz privater Kräfte mit steigenden Grundrechtseingriffen immer weniger in Betracht kommt. Hierunter fallen vor allem „die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit der Person und Eigentum.“⁸⁰

Dies sind die wesentlichen rechtlichen Grenzen und Hürden, die in Deutschland derzeit den Rahmen für eine mögliche Privatisierung im Justizvollzug darstellen.

2.2. Folgen einer Teilprivatisierung

Doch neben diesen rechtlichen Fragen muss man sich ebenfalls mit den Folgen einer Privatisierung im Justizvollzug auseinandersetzen. Neben den angestrebten Kostensenkungen für den Staatshaushalt, den es ebenfalls zu diskutieren gilt, muss man ebenfalls auf Seiten der Qualität des Justizvollzuges mögliche Folgen abschätzen.

2.2.1. Kosten

Neben den rechtlichen Grundsätzen, mit denen staatliches Handeln im Gebiet des Strafvollzuges begründet wird, kann man eine solche Begründung auch auf der ökonomischen Seite finden. Dies liegt darin begründet, dass das Durchsetzen einer Regel bzw. Strafe, wie es der Justizvollzug tut, zwar einen positiven externen Effekt für die Gesellschaft darstellt. Doch das Problem liegt darin begraben, dass niemand von diesem positiven Effekt ausgeschlossen werden kann, falls er nicht für dessen Bezahlung aufkommt. Des Weiteren schmälert es den Nutzen des Einzelnen nicht, wenn mehr Personen an ihm partizipieren. Somit sind die Kriterien eines öffentlichen Gutes erfüllt und es kommt zu einem Marktversagen.⁸¹ Keine Person wird bereit sein, einseitig dieses Gut bereitzustellen, und die Kosten allein zu tragen. Es ist der Staat in der Pflicht, dieses Gut bereitzustellen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Staat dieses Gut in „Eigenanfertigung“ bereitstellen muss, und keine Privaten zur Erzeugung dieses Gutes heranziehen kann. Ob

⁷⁹ Mössinger 2007, S.425.

⁸⁰ Mössinger 2007, S.425.

⁸¹ Mühlkamp 2008, S.526.

dies sinnvoll ist, hängt vielmehr davon ab, ob dadurch die Kosten bei gleich bleibender Qualität gesenkt werden können.⁸²

Die „Produktionskosten“ des Justizvollzuges können in Investitionskosten und laufende Kosten untergliedert werden. Zu den Investitionskosten zählen die Planungs-, Bau- bzw. Anschaffungskosten. Zu den Kosten des laufenden Betriebes zählt man unter anderem Verpflegungs-, Personal- und Instandhaltungskosten.⁸³

Es reicht jedoch nicht aus, allein die Produktionskosten die bei Privaten bei der Bereitstellung des Justizvollzuges entstehen würden mit denen einer staatlichen Bereitstellung zu vergleichen. Es müssen auch die sogenannten Transaktionskosten, die durch die Übertragung auf die Privaten entstehen, hinzugerechnet werden. Zu diesen zählen „alle Kosten die durch die Vertragsanbahnung (...) entstehen“.⁸⁴ Dies sind die Kosten die der ausschreibenden Stelle, und allen daran beteiligten entstehen. Aber auch die Kosten die durch den Vertragsabschluss und eine spätere staatliche Überwachung und Durchsetzung der Verträge entstehen, müssen Beachtung finden.⁸⁵ Besondere Gefahr bergen Verträge, in denen nicht alle Aspekte der späteren Durchführung aufgelistet wurden. Sei es aus Unachtsamkeit oder aufgrund der Tatsachen, das in manchen Fällen nicht alle relevanten Umstände absehbar sind. Dies führt bei der späteren Interpretation bei allen beteiligten Parteien zu opportunistischem Verhalten. Dies birgt die Gefahr der Entstehung weiterer Kosten.⁸⁶

Da der Staat die Erfüllungspflicht besitzt, besteht eine Selbsteintrittspflicht des Staates sollte es dazu kommen, dass der Private den Justizvollzug nicht mehr, oder nicht mehr in ausreichender Qualität sicherstellen kann. Deshalb müssen für diesen Fall Notpläne vorliegen und im Zweifel eigene Kapazitäten, die kurzfristig die Inhaftierten übernehmen können. Durch das Vorhalten dieser Ressourcen oder die kurzfristige Organisation von anderen Privaten, die als Ersatz die Aufgabe übernehmen würden, entstünden weitere Transaktionskosten.⁸⁷

Im Hinblick auf die laufenden Kosten ist hingegen eine Kostensenkung zu erwarten, da Private die Möglichkeit haben, auf steigenden wie fallenden Bedarf an Arbeitskräften

⁸² Ebd. S.527.

⁸³ Mühlenkamp 2008, S.532.

⁸⁴ Ebd. S.527.

⁸⁵ Wohlgemuth 2001, S.99.

⁸⁶ Mühlenkamp 2008, S.528.

⁸⁷ Möisinger 2007, S.420.

schnell zu reagieren. Außerdem können sie, wo es möglich ist, weniger qualifiziertes Personal einsetzen und so weitere Kosten sparen.⁸⁸

2.2.2. Qualität

Wie bereits unter Punkt 2.1.2 erwähnt, hat der Staat jedoch nicht nur die Aufgabe, zu Haftstrafen verurteilte Personen einzusperren. Vielmehr besteht die Pflicht, diese und die Allgemeinheit vor einem Rückfall in die Straffälligkeit der Personen zu schützen und sie zu resozialisieren. Daher spielen auch die bei einer Privatisierung zu erwarteten qualitativen Folgen eine wesentliche Rolle bei der Diskussion über eine Privatisierung.

Durch den Staat soll zwar eine Qualitätsüberwachung sichergestellt werden, doch ist dies um ein vielfaches schwerer als die Überwachung quantitativer Aspekte. Durch in den Verträgen vorhandene Unschärfen können sich Spielräume eröffnen, die eine Qualitätsminderung zugunsten der Profitsteigerung ermöglichen. Ist dieser Anreiz größer als der für den Privaten zu erwartende Reputationsverlust, so ist es zu erwarten, dass er diesen Spielraum nutzen wird. Auch wenn eine Qualitätssenkung in manchen Bereichen nicht leicht nachweisbar ist, könnte das dazu führen, dass der Betreiber in diesen Bereichen zu sparen beginnt.⁸⁹ Es wäre als sinnvoll, dem Privaten einen entgegengesetzten Anreiz zu setzen und ihm eine Profitsteigerung durch Qualitätssteigerung in Aussicht zu stellen. Da bei der Bereitstellung des Justizvollzuges durch Private erst einmal geringere Kosten zu erwarten sind, ist im Idealfall bei gleich bleibenden Kosten mit einer Qualitätssteigerung zu rechnen.⁹⁰ Bei einer Ausschreibung, bei der der beste Anbieter hinsichtlich des Kosten/Nutzen Verhältnisses gewählt wird kann man auch davon ausgehen, dass ein gewisser Konkurrenzdruck zwischen den Anbietern herrscht, der ebenfalls eine Qualitätssteigerung und Innovationen erwarten lässt. Durch diese Innovationen könnte dann sogar der gesamte Sektor des Justizvollzuges profitieren.⁹¹

Die größten Qualitätsprobleme sind wohl dort zu erwarten, wo sich dem Betreiber der Justizvollzugsanstalt die größten Einsparungspotentiale bieten.⁹² Hier dürften vor allem die Personalkosten, als größter Anteil der laufenden Kosten, eine Rolle spielen. Einsparungen lassen sich hier neben einem effizienten Personaleinsatz auch durch Personalabbau und Lohnsenkung erzielen. Dadurch entsteht eine Gefahr für die Qualität, da durch deren

⁸⁸ Ebd. S.417.

⁸⁹ Mühlkamp 2008, S.530.

⁹⁰ Wohlgemuth 2001, S.100.

⁹¹ Möisinger 2007, S.417.

⁹² Wohlgemuth 2001, S.104.

Einsatz von weniger qualifiziertem Personal, eine geringere Motivation und höhere Fluktuation der Mitarbeiterschaft zu erwarten ist.⁹³ Ebenfalls kann man die Gefahr nicht von der Hand weisen, dass „mafiose Strukturen“⁹⁴ in den Gefängnisbetrieb eindringen könnten.⁹⁵

Der dadurch zu erwartenden Qualitätssenkung könnte man durch eine Akkreditierung und die Setzung und Überwachung vieler Standards versuchen beizukommen. Jedoch wäre das nur scheinbar eine Lösung, da es nicht möglich ist alle relevanten Qualitätsmerkmale aufzulisten und zu überprüfen. Somit würde dieses System dazu führen, dass sich die Betreiber nur auf die Einhaltung der überprüften Standards konzentrieren, und alle nicht getesteten Qualitätsmerkmale mehr oder weniger außer acht gelassen werden.⁹⁶ Auch würde die Überwachung eine „Qualitätsmess- und Evaluierungsbürokratie“⁹⁷ nötig machen, was die Transaktionskosten erheblich steigern, und die Wirtschaftlichkeit einer Privatisierung senken würde.

2.3. Analyse privater Haftanstalten

Ob und inwieweit die aus theoretischer Sicht erwarteten Folgen hinsichtlich der Kosten und der Qualität eintreten, kann an mehreren Beispielen überprüft werden. In Deutschland gibt es seit dem Jahr 2005 eine teilprivatisierte Justizvollzugsanstalt in Hünfeld, deren Situation im folgendem beschrieben wird.

2.3.1. JVA Hünfeld

Die Diskussion über den Bau einer neuen Haftanstalt in Hünfeld begann bereits im Jahr 1978. Doch erst nach über 20 Jahren, in denen es lange Abwägungen vor allem hinsichtlich der zu erwartenden Lebensqualität der Anwohner gab, wurde mit dem Bau begonnen. Vor allem die Aussicht auf eine Förderung des Landkreises im Umfang von 5 Millionen Mark führte zu der Entscheidung.⁹⁸ Es wurde beschlossen, die JVA Hünfeld als Modellprojekt durch Private Planen und erbauen zu lassen, und was eine Neuerung in Deutschland darstellte, auch in Teilen privat zu betreiben.

⁹³ Mühlenkamp 2008, S.531.

⁹⁴ Süddeutsche Zeitung 7.12.2005.

⁹⁵ Wohlgemuth 2001, S.106.

⁹⁶ Mühlenkamp 2008, S.531.

⁹⁷ Ebd. S. 531.

⁹⁸ FAZ 25.09.2001 Nr. 223 S.72.

Die ursprüngliche Erwartung, einer Kostensenkung um 10%⁹⁹ wurde später auf 15% gehoben, was einer Einsparung von circa 55 000 Euro pro Monat entsprechen würde.¹⁰⁰ Im Jahr 2004 wurde nach einer europaweiten Ausschreibung der Betriebsvertrag mit der Firma Serco auf 5 Jahre unterschrieben.¹⁰¹ Die Firma hat bereits langjährige Erfahrung mit dem Betrieb von Haftanstalten in Großbritannien,¹⁰² und beschäftigt weltweit über 35.000 Mitarbeiter.¹⁰³ Eröffnet wurde die JVA Hünfeld schließlich Anfang Dezember 2005, etwas früher als ursprünglich geplant. Auch die Baukosten waren unter den Erwartungen zurückgeblieben. So mussten rund fünf Millionen Euro weniger als die ursprünglich veranschlagten 71,6 Millionen Euro aufgebracht werden. Im Betrieb sollen die eingesetzten Kräfte neben der psychologischen und pädagogischen Betreuung unter anderem auch die Freizeitorganisation und die Wartung der Gebäude übernehmen. Den 116 staatlichen Arbeitskräften stehen 95 Private gegenüber.¹⁰⁴ Die Bewachung der Gefangenen sowie die Leitung der JVA Hünfeld verbleibt jedoch in der Hand des Staates.¹⁰⁵

Doch die Hoffnung auf eine Finanzielle Entlastung durch die Teilprivatisierung der JVA Hünfeld bestätigte sich nicht. Es zeigte sich, dass die Unterbringungskosten in der privaten Haftanstalt pro Tag und Inhaftiertem bei 83,18 Euro lagen, während sie in der vollständig staatlich betriebene JVA Darmstadt bei nur 79,28 Euro lagen. Das von der hessischen Landesregierung erbrachte Argument, Darmstadt könne aufgrund seiner rentablen Druckerei mit weniger finanziellem Aufwand betrieben werden wurde durch die Opposition relativiert.¹⁰⁶ Die Beschäftigungsquote der Gefangenen sei in Hünfeld hoch (76%¹⁰⁷), was diese rentabler machen sollte und von Beginn der Planung an ein Argument für die Teilprivatisierung war.¹⁰⁸ Es zeigte sich, dass die JVA Frankfurt am Main IV noch kostengünstiger betrieben wurde. Hier betragen die Haftkosten im Jahr 2007 nur 74,23 Euro. Die Erklärung des Justizministeriums, in Frankfurt sei die Zahl der Freigänger wesentlich höher als in Hünfeld und somit ein günstigerer Betrieb möglich konnte ebenfalls entkräftet werden. Das Verhältnis von Inhaftierten und Angestellten war im Zeitraum in

⁹⁹ FAZ 20.10.2003 Nr. 243 S.43.

¹⁰⁰ FAZ 9.11.2004 Nr. 262 S.41.

¹⁰¹ Ebd. S.41.

¹⁰² Der Tagesspiegel 6.12.2005.

¹⁰³ Hessisches Landesministerium der Justiz vom 10.11.2004.

¹⁰⁴ FAZ 8.12.2005 Nr. 286 S.3.

¹⁰⁵ Süddeutsche Zeitung 9.11.2004.

¹⁰⁶ Süddeutsche Zeitung 1.4.2008.

¹⁰⁷ Hessisches Landesministerium der Justiz 8.1.2007.

¹⁰⁸ Süddeutsche Zeitung 22.4.2008 S. 37.

beiden Justizvollzugsanstalten vergleichbar.¹⁰⁹ Das Hessische Justizministerium sowie die Betreibergesellschaft reagierten auf diese Zahlen mit der Ankündigung, die Zahl der Mitarbeiter in der Krankenpflege und im psychologischen Dienst zu verringern. Des Weiteren wolle man eine Begleitforschung der Fachhochschule Fulda auswerten, deren Fertigstellung 2009 erwartet wird.¹¹⁰ Man verwies seitens des Ministeriums auch darauf, dass der Betriebsvertrag auf fünf Jahre ausgelegt sei, und somit erst nach dieser Zeit eine endgültige Bewertung über die entstandenen Haftkosten abgegeben werden.¹¹¹ Die Betreibergesellschaft Serco verbleibt auf ihrer Internetpräsenz jedoch weiterhin auf dem Standpunkt, die Betriebskosten bei gleichzeitiger Qualitätssteigerung um circa 15% zu senken.¹¹²

2.3.2. Vergleich zu den USA

Beispiele für privat betriebene Haftanstalten findet man vermehrt außerhalb Deutschlands, vor allem in den USA. Ein direkter Vergleich mit der Situation in Deutschland ist nicht möglich, da es in den USA kein Recht auf Resozialisierung gibt. Jedoch lohnt ein Blick darauf, wie sich die Haftbedingungen unter den neuen Umständen verändert haben.

Das Problem, das in den USA zu beobachten ist, ist dass sich die Betreiber der Gefängnisse in erster Linie der Öffentlichkeit und nicht den Gefangenen verpflichtet fühlen. Daher wird zum Beispiel die Frage nach der medizinischen Versorgung der Gefangenen gegenüber Fragen der Wirtschaftlichkeit hinten angestellt. Auch haben die Betreiber kein Interesse, den Gefangenen selbstständig Resozialisierungsangebote zu bieten, da so nur Kosten entstehen würden. Das führt dazu, dass es in den USA eine gleich bleibende bis steigende Kriminalitätsrate gibt.^{113 114} Doch um allein die Kosten zu senken ist Privatisierung kein Allheilmittel, denn nachdem eine Resozialisierung in den Gefängnissen nicht stattfindet, werden die Inhaftierten früher oder später wieder straffällig, wodurch sie bei einer späteren Haft wieder Kosten erzeugen.¹¹⁵

Des Weiteren stellt sich bei vollprivatisierten Gefängnissen auch die Frage, wer die Verantwortung bei einem Ausbruch zu übernehmen hat. Im Zweifel liegt diese wieder bei

¹⁰⁹ Süddeutsche Zeitung 5.4.2008 S. 6.

¹¹⁰ Süddeutsche Zeitung 22.4.208 S. 37.

¹¹¹ Hessisches Ministerium der Justiz vom 1.4.2008.

¹¹²

http://www.serco.de/fileadmin/pdf_files/Case_Studies_Referenzen_Broschueren/serco_case_study_01_13.pdf

¹¹³ Geis 1987, S.79.

¹¹⁴ Ebd. S.92.

¹¹⁵ Ebd. S.93.

der staatlichen Exekutive wie der Polizei. So können durch billige und eventuell nicht sehr ausbruchsichere Gefängnisse hohe Folgekosten entstehen.¹¹⁶ Bei einem anhaltenden Trend zur Vollprivatisierung existieren jedoch auch weitere Problemfelder. Zum einen entstehen hohe Kosten durch eine Überwachung durch den Staat. Da das Betreiben einer Haftanstalt viel Fachwissen nötig macht,¹¹⁷ besteht auch die Gefahr einer Monopolbildung. Durch ein Preisdiktat der Betreiber wird so aber das ursprüngliche Ziel der Kostensenkung zunichte gemacht.¹¹⁸

Ein weiteres Problem ist, dass eine private Lobby entstehen würde, die aus rein wirtschaftlichen Gründen ein Interesse an mehr und höheren Haftstrafen hat. Diese Lobby würde ihre Kontakte zur Legislative und Judikative nutzen, um diese Interessen durchzusetzen, was dem Wohl der Bürger des Staates enorm widersprechen würde.

3. Fazit

Zusammenfassend ist zu sagen, dass eine Privatisierung im Justizvollzug genau überlegt sein sollte. In Deutschland ist eine Vollprivatisierung rein rechtlich schon nicht möglich. Es kommt von den erwähnten Privatisierungsformen kommt die Verwaltungshilfe nur in den Bereichen in Frage, die nicht direkt in die Grundrechte der Inhaftierten eingreifen.¹¹⁹

Aus ökonomischer Sicht ist eine Privatisierung der staatlichen Aufgabe des Justizvollzuges zwar möglich, ob sie jedoch auch sinnvoll ist bleibt aber weiterhin zu prüfen. In der JVA Hünfeld hat sich gezeigt, dass ein privater Bau ökonomisch sinnvoll ist und auch der Betrieb unter dem Kostendurchschnitt bleibt. Jedoch ist es möglich staatliche Gefängnisse unter ähnlichen Umständen noch kostengünstiger zu betreiben. Die Befürchtung, der private Betreiber würde unter Kostendruck die Qualität verringern scheint sich zu bestätigen. Serco reagierte auf die Nachrichten über günstigere staatliche Gefängnisse mit der Ankündigung die Personalkosten zu senken. Dieser Trend ist ebenfalls in den USA zu beobachten, wobei hier die Möglichkeiten der Betreiber wesentlich weiter gehen.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich bei der JVA Hünfeld um ein Einzelbeispiel handelt, das grundsätzlich beobachtet werden sollte und erst nach dem Ablauf der ersten fünf Vertragsjahre vollständig beurteilt werden kann. Des Weiteren bleibt

¹¹⁶ Ebd. S.93.

¹¹⁷ Olschok, 2001, S.112.

¹¹⁸ Geis 1987, S.94.

¹¹⁹ Möisinger 2007, S.426.

auch abzuwarten, wie sich die Lage in der voraussichtlich 2009 eröffneten ebenfalls teilprivatisierten JVA Offenburg entwickelt.

Literaturverzeichnis

Aumüller, Thomas (2001). Motive und Argumente für eine Privatisierung im Strafvollzug aus der Sicht der Politik, in: Stober, Rolf (Hrsg.): Privatisierung im Strafvollzug? Köln; Berlin; Bonn; München: Heymanns. S.59 - 70

Burgi, Martin (2001). Statement „Beleihung im Strafvollzug“, in: Stober, Rolf (Hrsg.): Privatisierung im Strafvollzug? Köln; Berlin; Bonn; München: Heymanns. S.43 – 54

DPA (2007). Essener Firma betreibt Gefängnis in Offenburg, in Süddeutsche Zeitung (29.12.2007)

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Angst vor Freigängern und Sorge um den Vogelzug, (25.09.2001) , Nr. 223, S.72

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Land spart beim Strafvollzug, (09.11.2004), Nr. 262, S.41

Geis, Gilbert 1987. The Privatization of Prisons: Panacea or Placebo?, in Carroll, Barry J./Conant, Ralph W./Easton, Thomas A. (HRSG.): Private means public ends. New York: Praeger Publisher. S. 76 – 97

Gramm, Christof 2001. Privatisierung und nötige Staatsaufgaben, in Schriften zum öffentlichen Recht 838. Berlin: Duncker & Humblot

Gusy, Christoph (2001). Zulässigkeit und Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste im Strafvollzug, in: Stober, Rolf (Hrsg.): Privatisierung im Strafvollzug? Köln; Berlin; Bonn; München: Heymanns. S.5 – 34

Heptner, Bernd (2005). Spartanisch, billig und ausbruchssicher, in FAZ (08.12.2005) Nr. 286, S.3

Hessisches Ministeriums der Justiz, Pressemitteilung (10.11.2004). Abrufbar unter:

http://www.hmdj.hessen.de/irj/zentral_Internet?rid=zentral_15/zentral_Internet/nav/dea/dea5072f-a961-6401-e76c-d1505eb31b65,78f9af34-6c5f-4447-ad8e-d2f14a28e1bb,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-100000005004.htm

(Stand: 23.11.2008)

Hessisches Ministeriums der Justiz, Pressemitteilung (01.04.2008). Abrufbar unter:

http://www.hmdj.hessen.de/irj/zentral_Internet?rid=zentral_15/zentral_Internet/nav/882/8825058e-6897-0701-33e2-dc44e9169fcc,311611a7-c880-9116-f2b2-c44e9169fccd,22222222-2222-2222-2222-222222222222,22222222-2222-2222-2222-222222222222,11111111-2222-3333-4444-100000005004.htm

(Stand: 23.11.2008)

Hickmann, Christoph (2008). Der Traum ist geplatzt, in Süddeutsche Zeitung (01.04.2008), S.5

Hickmann, Christoph (2008). Falsche Angaben zu Haftkosten in Hessen, in Süddeutsche Zeitung (05.04.2008), S.6

Lange, Meik 2001. Privatisierungspotentiale im Strafvollzug, in DÖV 54, 898ff.

Leiber, Justin F. 1987. Privatization: A Game-Theoretic Analysis, in Carroll, Barry J./Conant, Ralph W./Easton, Thomas A. (HRSRG.): Private means public ends. New York: Praeger Publisher. S. 135 – 145.

Lunau, Christoph Schmidt (2005). Haft privat, in Der Tagesspiegel (06.12.2005)

Mösinger, Thomas 2007. Privatisierung des Strafvollzugs, in Bayerische Verwaltungsblätter 138, 417-428.

Mühlenkamp, Holger 2008. (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in DÖV 61, 525ff.

Olschok, Harald (2001). Privatisierung im Strafvollzug, in: Stober, Rolf (Hrsg.): Privatisierung im Strafvollzug? Köln; Berlin; Bonn; München: Heymanns. S.111 – 122

Prantl, Heribert (2005). Knast mit beschränkter Haftung, in: Süddeutsche Zeitung (07.12.2005)

Schwan, Helmut (2003). Die Idee ist gar nicht so revolutionär, in FAZ (20.10.2003), Nr. 243, S.43

Serco Case Studies (Broschüre). Abrufbar unter:

http://www.serco.de/fileadmin/pdf_files/Case_Studies_Referenzen_Broschueren/serco_case_study_01_13.pdf

(Stand 23.11.2008)

Stober, Rolf (2004). Grundlagen der Beleihung, in: Bachof, Otto/ Stober, Rolf/ Wolff, Hans J. (Hrsg.): Verwaltungsrecht Band 3, 5. Auflage. München: C.H. Beck. S. 507 – 523

Stober, Rolf (2004). Kooperation mit Privaten und Privatisierung, in: Bachof, Otto/ Stober, Rolf/ Wolff, Hans J. (Hrsg.): Verwaltungsrecht Band 3, 5. Auflage. München: C.H. Beck. S. 494 - 506

Stober, Rolf (2004). Materielle Privatisierung, in: Bachof, Otto/ Stober, Rolf/ Wolff, Hans J. (Hrsg.): Verwaltungsrecht Band 3, 5. Auflage. München: C.H. Beck. S. 622 – 634

Sandra Vogelgsang

Privatisierung der Flugsicherung – Teil I

Gliederung

1. Einleitung

2. Die Privatisierung der Flugsicherung in Deutschland

2. 1 Die deutsche Flugsicherung

2. 1 .1 Die Geschichte der BFS und die Organisationsprivatisierung

2. 1. 2 Aufgaben der Flugsicherung (BFS/DFS)

2. 2 Die Deutsche Flugsicherung GmbH

2. 3 Die Privatisierung der Flugsicherung

2. 3. 1 Europäischer Hintergrund und Gründe

2. 3. 2 Ziele der Privatisierung

2. 3. 3 Ablauf und Umsetzung

2. 3. 4 Scheitern des Vorhabens

3. Fazit

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Die regelrechte Privatisierungswelle, die Anfang der 1990er Jahre ihren Lauf genommen hatte, machte auch vor der Flugsicherung keinen Halt. Dementsprechend nahm die damalige Bundesregierung die Organisationsprivatisierung des Bundesamtes für Flugsicherung in Angriff. Jedoch wurden hier Stimmen laut, dass dieses Vorhaben nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Diese Kritik führte sich fort bis zur geplanten Kapitalprivatisierung der Deutschen Flugsicherung GmbH. Dieses Vorhaben konnte allerdings nicht in die Tat umgesetzt werden.

Nun wurde die Diskussion durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und das Unglück von Überlingen von neuem angefacht. Durch den Unfall von Überlingen ist die Flugsicherung wieder ins Interesse der Öffentlichkeit gerückt und damit auch die Debatte über ihre Privatisierung.

Bei dieser Katastrophe stießen am 01.07.2002 zwei Flugzeuge, ein russisches Flugzeug vom Typ Tupolew TU und ein DHL Flugzeug des Typs Boeing B757-200, in der Nähe von Überlingen am Bodensee zusammen¹²⁰. Die Kollision überlebte keiner der 71 Insassen. Im Verlauf der Untersuchungen wurde festgestellt, dass der Zusammenstoß auf Versagen seitens der diensthabenden Fluglotsen zurückzuführen war.

Die Flugsicherung ist in der Schweiz privatisiert und daher stellt sich vielen die Frage, ob die geplante Kapitalprivatisierung der Flugsicherung in Deutschland noch eine sichere Überwachung des Flugverkehrs gewährleisten kann und ob fehlende Investitionen und Kostensenkungen Sicherheitsmängel bewirken können, da der Bund im Falle einer Kapitalprivatisierung nur noch 21,5 % der Anteile halten soll und dadurch wenig Eingriffsmöglichkeiten besäße.

Doch nicht nur dies bereitet Kopfzerbrechen, auch verfassungsrechtliche Bedenken standen dem Vorhaben entgegen, was den Bundespräsidenten dazu veranlasste, das geplante „Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung“¹²¹ abzuweisen.

Die verschiedenen Anläufe zur Privatisierung der Flugsicherung auf Bundesebene sollen in dieser Arbeit untersucht werden. Als Erstes sollen allgemeine Gegebenheiten, die im Zusammenhang mit der Flugsicherung in Deutschland stehen, betrachtet werden.

¹²⁰ vgl. Urteil des Landgerichtes Konstanz, S.3 ff

¹²¹ Schoch, Friedrich: Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87d GG in: Die Verwaltung, Duncker&Humblot Verlag, Beiheft 6, 2006, Berlin, S.1

Anschließend soll die eigentliche Privatisierung untersucht werden und damit Gründe, Ziele, Ablauf und das letztendliche Scheitern dieses Vorhabens dargestellt werden.

2. Die Privatisierung der Flugsicherung in Deutschland

Die nun folgende Ausarbeitung soll sich auf die zwei Privatisierungsschritte der deutschen Flugsicherung beziehen. Damit verbunden soll die Geschichte der Flugsicherung und ihre Aufgaben betrachtet werden.

2.1 Die deutsche Flugsicherung

Zu Anfang soll jedoch noch ein Missverständnis aufgeklärt werden: Und zwar handelt es sich hierbei um den Unterschied zwischen der hier behandelten Flugsicherung und der Flugsicherheit. Die Flugsicherung ist hauptsächlich für die Vorgänge im Luftraum zuständig, das heißt die Fluglotsen überwachen die Flugzeuge, ihre Flugrichtung und Höhe.

Flugsicherheit beschäftigt sich dagegen mit der Untersuchung und Einordnung von Flugunfällen. Allerdings arbeiten sie auch daran, künftige Unfälle zu vermeiden und äußere Gefahren, also wie zum Beispiel Flugzeugentführungen oder auch Terroranschläge, zu verhindern.

Eine weitere Aufgabe der Flugsicherheit ist es die Gepäckstücke und Personen zu kontrollieren. Schärfere Gesetze wurden hier im Zuge der Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York eingeführt. Beispielsweise ist es jetzt untersagt, größere Mengen an Flüssigkeiten im Handgepäck mit sich zu führen, was bedeutet, dass innerhalb der europäischen Union es nur noch erlaubt ist, höchstens 100 Milliliter in einem durchsichtigen Plastikbeutel im Handgepäck bei sich zu haben.¹²²

Im Gegensatz zur Flugsicherung ist der Bereich der Flugsicherheit schon weitestgehend privatisiert worden. Zum Beispiel übernehmen private Sicherheitsunternehmen die Fluggastkontrolle an den Flughäfen.

In den nächsten Punkten sollen nun geschichtliche Aspekte, wie auch die Aufgaben und rechtlichen Hintergründe betrachten werden. Gleichzeitig wird der erste Privatisierungsschritt, die Organisationsprivatisierung, darlegt.

¹²² vgl. <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,446535,00.html>

2.1.1 Die Geschichte der BFS und die Organisationsprivatisierung

Die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) wurde im Jahr 1953 „als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts ohne Rechtspersönlichkeit geschaffen“¹²³. Diese Bundesanstalt unterstand der völligen Kontrolle des Bundes, da die Flugsicherung in der Verfassung Art. 87d GG verankert ist und als bundeshoheitliche Aufgabe gilt.

In diesem Gesetz heißt es im ersten Satz: „die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Über die öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden“ (§87d Satz 1 GG). Weiterhin im zweiten Satz: „Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden“ (§87d Satz 2 GG).

Die Ursprünge der deutschen Flugsicherung liegen in den Flugsicherungsdiensten der Alliierten. Um diese Aufgaben von den Besatzern übernehmen zu können, brauchte es eine „rechtliche und verwaltungsmäßige Grundlage“¹²⁴. Hierfür wurde am 23.3.1953 das Gesetz über die BFS erlassen und im Juli desselben Jahres übertrug man der BFS die volle Verantwortung zum Durchführen der Flugsicherungsdienste in Deutschland¹²⁵.

Da die Bundesanstalt als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts ohne Rechtspersönlichkeit galt, konnte eine Mitwirkung seitens der Flughafenunternehmer, die an der Flugsicherung beteiligt waren, durch den Verwaltungsbeirat ermöglicht werden.¹²⁶ Dieser Beirat sollte sich gemäß dem BFS-Gesetz § 3 Abs. 2 aus sechs Vertretern der Bundesministerien, drei Vertretern des Bundesrates und Mitarbeitern des BFS und Flughafenunternehmern zusammensetzen.¹²⁷ Der Verwaltungsbeirat sollte die BFS in ihren Aufgaben unterstützen, insbesondere in der Zusammenarbeit aller Beteiligten.

Die Bundesanstalt für Flugsicherung unterstand dem Bundesverkehrsministerium und hatte ihren Sitz in Frankfurt am Main. Die Aufgaben bestanden aus dem „wirtschaftlichen Betrieb eines leistungsfähigen Flugsicherungssystems“¹²⁸. Damit verbunden waren weitere Angelegenheiten, wie die verschiedenen Bereiche des Betriebs, Technik und Verwaltung. Die

¹²³ Trampler, Hans-Peter: Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, in Schriften zum Öffentlichem Recht, Duncker&Humblot, Band 626, 1992, Berlin, S. 40

¹²⁴ ebd., S. 39

¹²⁵ ebd., S. 39

¹²⁶ ebd., S. 40

¹²⁷ ebd., S. 40

¹²⁸ ebd., S.40

BFS galt als „eine gefahrenabwehrende Sonderpolizeibehörde, die hoheitliche Aufgaben in dem sachgegenständlichen Bereich des Luftverkehrs wahrnimmt“¹²⁹.

Allerdings wurde die Anstalt als wenig nützlich angesehen, da sie den steigenden Anforderungen des aufstrebenden Luft- und Flugverkehrs nicht mehr ausreichend gewachsen schien. Die Gründe, die der Bund hierfür sah, lagen in der Inflexibilität des „öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts im Personal- und Investitionsbereich“¹³⁰. Aber auch weitere Faktoren, wie der Mangel an Flugsicherungsbeamten oder die strengen haushaltsrechtlichen und beamtenrechtlichen Vorschriften, sollten durch eine formelle Privatisierung geändert und verbessert werden.

So sollte die Organisationsform der Flugsicherung in die Rechtsform einer GmbH umgewandelt werden, um somit „eine größere Attraktivität und Motivation des Personals und größere Handlungsspielräume bei der Entlohnung und bei den Investitionsentscheidungen [zu] ermöglichen.“¹³¹

Organisationsprivatisierung bedeutet, dass die Aufgabe als solche eine staatliche bleibt, nur die Aufgaben werden durch Schaffung einer Eigengesellschaft, einer privatrechtlichen Organisationsform, in diesem Falle einer GmbH, übernommen.¹³²

So legte am 7. Februar 1990 die Bundesregierung dem Bundesrat einen Entwurf für ein zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vor.

Das primäre Ziel dieser Änderung sollte die Neuorganisation der Flugsicherung sein. Zur Begründung dieses Gesetzentwurfes wurde angeführt, dass die Organisationsform als GmbH als einzig sinnvolle erschien, da es hier dem Bund als Alleingesellschafter, gemäß Art. 87d Abs. 1 GG, möglich war, im Einzelfall einzugreifen. Die GmbH sollte nur mit sogenannten „Exekutivbefugnissen“¹³³ beliehen werden und auch die Aufteilung zwischen zivilen und militärischen Flugsicherungsstellen sollte beibehalten werden. Es entstand jedoch ein Problem mit den Mitarbeitern der neu geschaffenen GmbH, da die Beamten der LBA (Luftfahrt-Bundesamt) übernommen werden sollten und somit mit hochbezahlten Angestellten zusammenarbeiten sollten. Durch dieses Nebeneinander von eher schlecht bezahlten Beamten und besser gestellten Angestellten, ist es nicht verwunderlich, dass es zu Schwierigkeiten innerhalb des Betriebes kam.

Der Bund musste natürlich trotz der Umwandlung in eine GmbH weiterhin seiner Fach- und Rechtsaufsicht nachkommen: Damit die „Durchsetzbarkeit des Bundeswillen und die

¹²⁹ Trampler, S.91

¹³⁰ Schoch, S. 35

¹³¹ Schoch, S. 35, nach: BT-Drs. 12/1801, S.19 (Begründung zu § 31B LuftVG)

¹³² vgl. Schoch, S. 28

¹³³ Trampler, S. 55

gebotene Erfüllung seiner Ingerenzrechte ¹³⁴ gewährleistet werden konnte, wurde der Bund alleiniger Anteilseigner.

Jedoch scheiterte im Jahre 1990 dieses Vorhaben am Veto des damaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker, da er dieses Gesetz aufgrund einer Verletzung der Artikel 87d und 33 Abs. 4 GG als verfassungswidrig ansah. Er sah Artikel 33 Abs. 4 GG gefährdet, in dem es heißt, dass hoheitliche Aufgaben von Angehörige des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden sollten. Es wäre zwar eine Ausnahme des Regelvorbehalts möglich, jedoch sollten die Aufgaben zum größten Teil von Nichtbeamten übernommen werden, was damit verfassungswidrig wäre.

Ein weiterer Kritikpunkt war, dass Artikel 87d Abs. 1 GG auch nicht ausreichend berücksichtigt wurde, da die Ingerenzrechte des Bundes nicht hinreichend sichergestellt wurden.

Somit sah sich die Bundesregierung gezwungen, das Grundgesetz zu ändern, indem Art. 87d Abs. 1 GG um Satz 2 erweitert wurde: „über die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden.“ Am 1. Januar 1993 wurde die BFS in die Deutsche Flugsicherung GmbH überführt, somit war der Prozess der Organisationsprivatisierung vollzogen.

Wie wir im weiteren Verlauf dieser Arbeit sehen werden, sollte dies nicht der letzte Privatisierungsschritt bleiben.

2.1.2 Aufgaben der Flugsicherung (BFS/DFS)

Die Aufgaben der Flugsicherung, nachzulesen in der Paragraphen § 27c Abs. 1 und 2 LuftVG, bestehen im Wesentlichen daraus, den Flugverkehr zu überwachen. Hierhin heißt es, die „Flugsicherung dient der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs“ (§27c Abs. 1 LuftVG).

Jedoch gilt die derzeitige Organisation als wenig effizient und als uneinheitlich, da nicht nur die Flugsicherungsaufgaben von der BFS(jetzt DFS) und EUROCONTROL, einem europäischen Verband von derzeit 36 nationalen Flugsicherern, wahrgenommen werden, sondern zusätzlich auch das Militär Ansprüche erhebt. Dennoch ist die notwendige Zusammenarbeit von militärischer und ziviler Flugsicherung ungenügend, wobei diese von

¹³⁴ Trampler, S. 185

militärischer Seite nicht gerade gefördert wird. Diese Trennung wurde auch während der Organisationsprivatisierung und der geplanten Kapitalprivatisierung beibehalten.

Das wesentliche Hauptgeschäft der DFS liegt in der Entwicklung, Bereitstellung und Durchführung von Flugsicherungsdiensten. Nebenbei ist man auch im Bereich der Entwicklung von Flugsicherungs-, Ortungs- und Navigationssystemen und in der Ausbildung von Fluglotsen tätig.¹³⁵

Das Ausmaß der erbrachten Leistung seitens der Flugsicherung besteht aus der „Kommunikations-, Navigations-, und Überwachungstechnik“¹³⁶, der sogenannten „Communication, Navigation, Surveillance (CNS)-Technik“¹³⁷. Weiterhin aus der Flugsicherungstechnik (Air Traffic Management (ATM)-Technik) und den Flugsicherungsdiensten, der ATM-Diensten. Die CNS-Technik und ATM-Technik sind die Unterstützungsdienste für die ATM-Dienste. Die CNS-Technik betrifft die Bodennavigationsanlagen, die Ortungstechnik und Kommunikationsnetze, die ATM-Technik beinhaltet die Verarbeitung der Ortungsdaten und der Flugplandaten. Des Weiteren bestehen die ATM-Dienste aus allen Flugsicherungsdiensten, wie der Überwachung des Luftraums.¹³⁸ Die ATM-Technik verarbeitet und bereitet die Daten der CNS-Technik für die Fluglotsen auf. Somit handelt es sich hier um eine vertikale Integration innerhalb des Unternehmens.¹³⁹

Im Weiteren soll nun die Deutsche Flugsicherung GmbH betrachtet werden und der Versuch der Kapitalprivatisierung derselbigen.

Die Flugsicherung wird durch Gebühren finanziert, die von Flugunternehmen wie der Lufthansa erhoben werden. Diese Abgaben werden durch den Bundesminister für Verkehr nach § 32 Abs. 4 Ziff. 6 LuftVG mittels Rechtsverordnung festgelegt. Seit der Organisationprivatisierung gilt das „Prinzip der Vollkostendeckung“¹⁴⁰, das heißt, die Ausgaben müssen den Einnahmen entsprechen. Wenn dies nicht der Fall ist, so muss der Bund die nötigen Mittel zu Verfügung stellen. Somit können teure Investitionen zu einer Erhöhung der Gebühren beitragen.¹⁴¹ Damit ist seitens des Staates Kontrolle nötig, dass das „Übermaßverbot“ gewahrt bleibt¹⁴².

¹³⁵ vgl. Monopolkommission, S.75

¹³⁶ Monopolkommission XVI, Hauptgutachten 2004/2005: Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!, Nomos Verlag, 1. Auflage, 2006, Baden-Baden, S. 75

¹³⁷ Monopolkommission Hauptgutachten, S. 75

¹³⁸ vgl. Monopolkommission, S. 75

¹³⁹ Vgl. Monopolkommission, S. 75

¹⁴⁰ Baumann, Karsten, Private Sicherheitsgewähr unter staatlicher Gesamtverantwortung – Zum Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat am Beispiel der Luftfahrtverwaltung, in: DÖV 56

¹⁴¹ vgl. Baumann, S. 794

¹⁴² Baumann, S. 794

2.2 Die Deutsche Flugsicherung GmbH

Wie in Punkt 2.1.1. beschrieben, ging die DFS aus der Bundesanstalt für Flugsicherung hervor. Die Deutsche Flugsicherung GmbH beschäftigt derzeit 5.200 Mitarbeiter und betreibt in Deutschland an verschiedenen Flughäfen, wie zum Beispiel in München, Bremen oder Karlsruhe, Kontrollzentralen.¹⁴³

Es werden täglich circa 10.000 Bewegungen im Luftraum über Deutschland überwacht, das heißt über drei Millionen Flugbewegungen im Jahr¹⁴⁴. Die DFS ist aber nicht nur in der Bundesrepublik tätig, sie ist darüber hinaus auch an 17 internationalen Flughäfen beteiligt.¹⁴⁵

Die DFS überwacht aber nicht nur, sondern sie ist auch in der Forschung und Entwicklung von technischen Systemen, die die Arbeit der Fluglotsen unterstützen sollen, tätig. Damit gehören zu ihrem Geschäftsprofil auch Bereiche, die für private Investoren von Interesse sein können.

In den folgenden Punkten soll nun ein weiterer Privatisierungsschritt dargelegt werden, nämlich der Versuch der Kapitalprivatisierung. Dies bedeutet, dass „privates Kapital in eine vom Staat gehaltene oder mitgetragene, privatrechtliche verfasste Organisation fließen soll“¹⁴⁶.

2.3 Die Privatisierung der Flugsicherung

Am 7. April 2006 hat der deutsche Bundestag einen weiteren Gesetzesbeschluss gefasst und zwar das FSG. Die Gründe, die Ziele und der Ablauf sowie auch das Scheitern dieses Vorhaben sollen nun dargelegt werden.

2.3.1 Europäischer Hintergrund und Gründe

Seit 1996 verfolgt die europäische Kommission das Ziel, das kleinteilige und ineffektive mitgliedstaatlich organisierte Luftraummanagement durch ein europäisches System zu ersetzen, den sogenannten „Single European Sky“ (SES).¹⁴⁷ Diese Verordnungen wurden

¹⁴³ vgl.

http://www.dfs.de/dfs/internet_2008/module/unternehmen_dfs/deutsch/unternehmen_dfs/zahlen_und_daten/mitarbeiterstruktur/index.html

¹⁴⁴ vgl. www.deutsche-flugsicherung.de

¹⁴⁵ vgl. www.deutsche-flugsicherung.de

¹⁴⁶ Schoch, S. 27

¹⁴⁷ Droege, Micheal 2006, Bundeseigenverwaltung durch Private? – Die Reform der Flugsicherung und die Verfassungsgrenzen der Privatisierung, in: DÖV 59, S. 862

2004 erfolgreich umgesetzt und eingeführt. Hierzu sollte eine neue „gemeinschaftsweite Luftraumarchitektur“¹⁴⁸ geschaffen werden. Der obere Luftraum soll umstrukturiert werden und in neue funktionale Blöcke unterteilt werden. Die Festsetzung und Umsetzung dieser Blöcke fällt dabei in den Zuständigkeitsbereich der EU-Mitgliedsstaaten.

Durch die Privatisierung sollen mehrere EU-Verordnungen umgesetzt werden, die zum Ziel haben, weiterreichende marktwirtschaftliche Ziele der Europäischen Union zu verwirklichen. So zielen diese Verordnungen auf die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums ab. Weiterhin wird durch die Festlegung einheitlicher Standards innerhalb der EU eine Harmonisierung der Ordnung und Nutzung des Luftraums angestrebt.¹⁴⁹

Diese Vorgaben der EU beanspruchen allgemeine Geltung, sind verbindlich und gelten weiterhin als unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten, jedoch besteht kein Umsetzungsbedarf in nationales Recht.¹⁵⁰

Die Verordnungen sind aber nur im Zusammenhang zur Organisationsstruktur von Interesse. Sie sehen in den sogenannten „Rahmenverordnungen“ (Nr. 549/2004) eine Trennung von Aufsicht und Betrieb vor. Sie unterscheiden zwischen operativen und regulativen Aufgaben.

Unter operative Aufgaben fällt hier die Flugsicherung. Diese operativen Aufgaben sollen nun im Zuge der Kapitalprivatisierung an Dritte, also „einem Belieben übertragen werden“¹⁵¹, so wie es im § 3 FSG festgeschrieben ist. Die Aufsichtsfunktion soll das neu zu bildende Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) übernehmen nach § 2 Abs.1 FSG.

Die „Flugsicherungsdienstverordnung“ (Nr. 550/2004) zielt darauf ab, eine Festlegung von gemeinsamen Standards zu erlangen. Des Weiteren soll die Erbringung jeglicher Flugsicherungsdienste einer Zertifizierung durch die Mitgliedsstaaten unterliegen. Darüberhinaus sollen die Mitgliedsstaaten „innerhalb funktional strukturierter Luftraumblöcke“ einen einzigen Dienstleister beauftragen, denn bisher überwachen mitunter mehrere Flugsicherungsdienste funktionale Luftraumblöcke, die nationalen Gebietszonen entsprechen. Auch das finanzielle Spektrum soll mit dieser Verordnung abgedeckt sein, durch eine transparente Gebührenordnung, die der ständigen Kontrolle durch die EU-Kommission unterliegt.

¹⁴⁸ Droege, S. 862

¹⁴⁹ Schoch, S. 12

¹⁵⁰ Schoch, S.12

¹⁵¹ Schoch, S. 13

2.3.2 Ziele der Privatisierung

Mit einer Privatisierung im Allgemeinen verfolgt die Bundesregierung zwei wesentliche Ziele, einmal die „Entlastung des öffentlichen Haushalts“ und zum anderen die „Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz“¹⁵².

Das wichtigste Ziel des „Entwurf[s] eines Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung“ war die Kapitalprivatisierung, jedoch verband sich hiermit ein verfassungsrechtliches Risiko, da Art. 87d Abs. 1 GG nur eine andere Organisationsform zulässt.

Ein weiteres Ziel ist die Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen für die Beteiligung privater Kapitalgeber. Entscheidend hierfür ist die Aufhebung des § 31 Abs. 1 Satz 1 LuftVG, indem geschrieben steht, dass die gesetzliche Festschreibung einer Eigengesellschaft des Bundes eine Beteiligung privater Kapitalgeber an dieser Gesellschaft ausschließt. Dies wurde durch Art. 2 Nr. 19 des Flugsicherungsgesetz (FSG) aufgehoben. Jedoch beruht die Kapitalprivatisierung nicht auf einer verfassungsrechtliche Vorgabe oder auf einer Verpflichtung durch EG-Recht, was nur die Trennung von Aufsichtsaufgaben und operativen Aufgaben vorschreibt, sondern es ist „nur“ eine politische Entscheidung.

Das Vorhaben soll die „Flexibilität und Marktorientierung erhöhen. Wodurch die Leistungsfähigkeit und Effizienz der DFS-GmbH gesichert werden soll“.¹⁵³ Damit zusammenhängend soll der Standort Deutschland gestärkt werden.

Das Bundesministerium der Finanzen „sieht die geplante Privatisierung als ein wirtschaftspolitisches Konzept mit gegenseitigen Nutzen, mit dem der Staat und die Unternehmen an Handlungsfreiheit gewinnen, denn der Bund würde Reformpotenzial freisetzen und die Unternehmen steigern Effizienz, um sich im internationalen Wettbewerb zu positionieren“¹⁵⁴.

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass durch eine „rein privatwirtschaftlich organisierte Flugsicherung Kosten sinken werden, bei gleichbleibender Qualität und Sicherheit, trotz des Mehraufwands durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der BAF“¹⁵⁵. Alles in allem soll die gesamtwirtschaftliche Wirkkraft bei einer Privatisierung gesteigert werden, jedoch sollen auch gleichzeitig durch „Privatisierungserlöse“¹⁵⁶ einige Millionen Euro erzielbar sein.

Andererseits sehen einige Experten und auch die breitere Öffentlichkeit die Gefahr, dass es zu einer Absenkung der Qualität und der Sicherheit aufgrund von Kosteneinsparungen und zu

¹⁵² Monopolkommission Hauptgutachten, S. 75

¹⁵³ Schoch, S.14

¹⁵⁴ Monopolkommission Hauptgutachten, S. 75

¹⁵⁵ Monopolkommission Hauptgutachten, S. 75

¹⁵⁶ Monopolkommission Hauptgutachten, S.75

Investitionsstopps aufgrund einer Privatisierung kommen könnte. Daher wird immer wieder betont, dass die Flugsicherung von großer verkehrs- und sicherheitspolitischer Bedeutung ist.

2.3.3 Ablauf und Umsetzung

Der eigentliche Plan der Bundesregierung bestand darin, die Deutsche Flugsicherung zum 1. Januar 2007 materiell teilzuprivatisieren, um eine Stärkung im europäischen Wettbewerb zu erzielen, doch dieses Vorhaben scheiterte. Zum jetzigen Zeitpunkt überwacht immer noch die bundeseigene DFS den deutschen Luftraum und hält somit das staatliche Gebietsmonopol.

Das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung (FSG), das am 7. April 2006 vom deutschen Bundestag beschlossen wurde, sollte die Grundlage für die Privatisierung bilden.

Im Mittelpunkt steht hier § 3 FSG, „die Möglichkeit der Beleihung von privaten Unternehmen mit der Wahrnehmung von Flugsicherungsdiensten“¹⁵⁷.

Um jedoch überhaupt die Kapitalprivatisierung der DFS zu ermöglichen, muss § 31b LuftVG aufgehoben werden. Hierbei von Bedeutung ist der § 31b Abs. 1 LuftVG in dem es heißt, „das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Anteile ausschließlich vom Bund gehalten werden, mit Wahrnehmung von in § 27c genannten Aufgaben der Flugsicherung zu beauftragen (Flugsicherungsunternehmen). Darüberhinaus kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung geeignete natürliche Personen mit der Wahrnehmung einzelner Aufgaben nach § 27c Abs. 2 beauftragen“ (LuftVG § 31b Abs.1).

Wie bereits erwähnt, ist das FSG die Voraussetzung für die Kapitalprivatisierung. In diesem Gesetz werden auch die europäischen Verordnungen, die besagen, dass es eine Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben geben muss, geregelt und zwar unter § 2 Abs. 1 und 2. Die Aufsichtsaufgaben sollen von dem neu zu bildenden Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) übernommen werden.

Da die Flugsicherung eine hoheitliche Aufgabe des Bundes darstellt, werden durch den Verlauf der Privatisierung diese Rechte auf „natürliche und juristische Personen übertragen“¹⁵⁸. Diese Personen unterstehen der Rechts- und Fachaufsicht der BAF, damit Ingerenzrechte, also Steuerungs- und Kontrollrechte, hinreichend gewahrt bleiben.

¹⁵⁷ Monopolkommission Hauptgutachten, S. 76

¹⁵⁸ Monopolkommission Hauptgutachten, S.77

Gleichwohl gilt die Flugsicherung als sonderpolizeiliche Aufgabe, was auch das neue Gesetz nicht zu ändern versucht. Diese Hoheitlichkeit ist darüber hinaus im FSG unter § 1 Abs. 2 Satz 1 verankert und somit auch anerkannt.

Die Planung sieht vor, dass von Anfang an die privaten Investoren 74,9% der Geschäftsanteile halten sollen, während die restlichen 25,1% in Bundeshand verbleiben sollen, um dessen Einfluss zu wahren. Dabei soll der Bund so verhältnismäßig wenige Anteile erhalten, um die Position der DFS innerhalb des Marktes nicht zu verschlechtern. Allerdings muss man mit Einbußen auf Seiten der Ingerenzrechte rechnen, da diese nicht mehr so ausgeprägt sein werden wie im Falle eines bundeseigenen Unternehmen. Jedoch sind die Rechte wichtig, um die Verfassungsmäßigkeit zu beurteilen, da sie Aussagen über die „Gewährleistungsverantwortung“¹⁵⁹ treffen können. Der Bund hat mit seiner Minderheitsbeteiligung jedoch nur noch die Möglichkeit dann einzugreifen, falls eine Veränderung des Gesellschaftszwecks angestrebt wird, wie zum Beispiel eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft. Dies entspricht allerdings nicht dem Umfang an Ingerenzrechten, die dem Staat zugesprochen werden sollten. An diesem Punkt lässt sich die Problematik der Privatisierung erkennen, auf die im Weiteren noch einzugehen ist.

Um überhaupt die staatliche Aufgabe der Flugsicherung selbstständig übernehmen zu können, muss das Privatrechtssubjekt beliehen werden.

Die Beleihung stellt eine sonderrechtliche Rechtsstellung sicher, das heißt „der Beliehene ist funktional als Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG zu qualifizieren, ohne statusmäßig der Staatsorganisation zugerechnet werden zu können.“¹⁶⁰ Darüberhinaus führt der Prozess der Beleihung dazu, „dass der Beliehene bei der Ausübung seiner Hoheitsbefugnisse den Bindungen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts unterliegt“¹⁶¹. Durch den Verlauf der Beleihung verfügt der Bund aber nur über Sanktionsmechanismen „bei nicht vertragsmäßigen Aufgabenerfüllung“¹⁶². Allerdings können diese Mechanismen nur einer erheblichen zeitlichen Verzögerung eingesetzt werden. Die Beleihung soll sich auf die Erbringung von ATM-Dienstleistungen beschränken. Die Bereitstellung von CNS- und ATM-Techniken kann durch Dritte vollzogen werden, da hier keine zwingende Verpflichtung seitens der beliehenen Person besteht.

Laut des FSG ist die Beleihung auf acht Jahre begrenzt, kann sich aber jeweils um ein Jahr verlängern, sofern nicht mindestens vier Jahre vor Ablauf der Beleihungsfrist gekündigt wird.

¹⁵⁹ Schoch, S. 47

¹⁶⁰ Schoch, S. 21

¹⁶¹ Schoch, S. 21/22

¹⁶² Monopolkommission Hauptgutachten, S. 77

Der Beliehene untersteht dabei nach § 3 Abs. 4 Satz 1 FSG dem Bundesaufsichtsamt, die eine Kontrollbehörde darstellt.

Diese Behörde ist im Stande, jederzeit Maßnahme zu ergreifen, um Handlungen seitens des beliehenen Flugsicherungsunternehmens zu beanstanden oder gar um Abhilfe zu verlangen.

Darüberhinaus ist es dem Amt gestattet, mit einem „Ersatzvornahmerecht“¹⁶³ nach § 3 Abs. 4 Satz 2, Sanktionen gegen das Unternehmen auszuüben. Die effektive Ausübung dieser Rechte wird dadurch sichergestellt, dass das Amt ein „gesetzliches Betretungsrecht der Betriebsräume“¹⁶⁴ besitzt. Aber auch die Beleihung selbst kann durch das Bundesaufsichtsamt aufgehoben werden. Darüberhinaus kann es die Geschäftsleitung abberufen, falls die Aufgaben nicht ordnungsgemäß ausgeführt wurden. In diesem Fall wird ein Sonderbeauftragter ernannt, dem die Führung und Aufgaben übertragen werden.

2.3.4 Scheitern des Vorhabens

Bekanntlich ist das Vorhaben, eine Kapitalprivatisierung durchzuführen, gescheitert. Ebenso wie 1991, als verfassungsrechtliche Bedenken einer Umwandlung in eine GmbH im Wege standen, war die Konformität des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit dem Grundgesetz nicht gewährleistet.

Hier knüpft auch die Kritik von Bundespräsident Köhler an, der mit seiner Weigerung, das Gesetz zu unterzeichnen, die Privatisierung verhindert hat.

Sein Hauptkritikpunkt besteht darin, dass das geplante Gesetz nicht mit dem Grundgesetz Art. 87d Abs. 1 vereinbar ist und somit verfassungswidrig ist. Dies trifft damit auch auf die Kapitalprivatisierung zu, da nach Art. 87d Abs. 1 Satz 2 nur eine Organisationsprivatisierung zulässig ist. Er begründet weiterhin, dass die geplante Privatisierung verfassungswidrig sei, da die „im Gesetz vorgesehenen Regelungen über die Beaufsichtigung [...] nicht der Gewährleistungsverantwortung“¹⁶⁵ entsprechen würden. Außerdem wies er darauf hin, dass auch der Umfang der vorgesehenen Ingerenzpflichten nicht ausreichend ist.

Weiterhin gibt er zu verstehen, dass auch der Bundeswille nicht ausreichend durchsetzbar sei, da im FSG die Möglichkeit vorgesehen ist, „die Hauptbetriebsstätte ins Ausland zu verlagern“¹⁶⁶.

¹⁶³ Dreoge, S. 866

¹⁶⁴ Dreoge, S. 866

¹⁶⁵ Bundesdrucksache 16/3262; Schreiben des Bundespräsidenten vom 23.10.2006, S. 2

¹⁶⁶ Bundesdrucksache 16/3262, S.2

Darüberhinaus wäre auch die Sperrminorität von 25,1% kein Mittel, den Bundeswillen durchzusetzen, womit sich keine Möglichkeit bietet, auf die operativen Aufgaben Einfluss zu nehmen.

Ein weiterer Punkt, der gegen das Gesetz spricht, ist, dass nach Ablauf von 20 Jahren die Möglichkeit bestünde, die Flugsicherung völlig zu privatisieren und somit der Bund jegliche Einflussmöglichkeit verlieren würde.

Somit sah Bundespräsident Köhler das Gesetz als verfassungswidrig an und unterzeichnet es folglich nicht, was damit das vorläufige Aus der Kapitalprivatisierung bedeutete.

Nicht nur Köhler bemängelte diese Punkte, auch andere Experten sehen die gleichen Gefahren im FSG. So wird durch den paritätisch besetzten Aufsichtsrat, der über die Besetzung der Geschäftsleitung entscheidet, der Einfluss seitens vom Bund weiter gemindert.

3. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass erhebliche Mängel seitens der Kontroll – und Einwirkungsrechte des Staates zu erkennen sind, die der Bund noch zu verbessern hat. Denn auch nur durch eine Ergänzung im Grundgesetz konnte die Organisationsprivatisierung durchgeführt werden und die Umwandlung der BFS von einer bundeseigenen Anstalt zu einer GmbH realisiert werden.

In beiden Fällen verstießen nach Ansicht des Bundespräsidenten die Neuregelungen gegen den Artikel 87d GG und im Falle der ersten Privatisierung auch gegen Art. 33 Abs. 4 GG.

Die Europäische Union legte mit ihren Verordnungen im Jahre 2004 den Grundstein für die Kapitalprivatisierung der Deutschen Flugsicherung GmbH. Die Bundesregierung verfolgte mehrere Ziele mit der Privatisierung: Zum einen sollte der Haushalt entlastet werden, da der Bund nicht mehr die unter Umständen teuren Anschaffungen zum Beispiel von technischen Geräten übernehmen müsste. Weiterhin sollte eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz erfüllt werden und es sollten durch die Privatisierung Erlöse von bis zu einer Milliarde Euro erzielbar sein.

Die Beleihung soll in diesem Fall den privaten Unternehmen die Möglichkeit bieten, hoheitliche Pflichten des Bundes zu übernehmen und auszuführen, wodurch die Bedenken entstanden, die Bundespräsident Köhler dazu veranlassten, das Gesetz nicht zu unterschreiben. Denn er sah die die nötigen Ingerenzrechte des Bundes nicht ausreichend erfüllt.

Trotz des Scheiterns des Gesetzes sollte man in Betracht ziehen, dass durch das erhöhte Verkehrsaufkommen im Luftraum und durch steigende Terrorbedrohung ein enormer Anstieg in den Anforderungen an die Flugsicherung entstehen wird. Hier wäre eine eventuelle Einbeziehung von privaten Unternehmen, die auf dieses Gebiet spezialisiert sind, eine Alternative.¹⁶⁷ Jedoch muss die Überwachung dieser Handlungen immer noch eine Staatsaufgabe sein, damit auch Ingerenzrechte gewahrt bleiben und der Verfassung entsprochen wird. Dabei bleibt zu beachten, dass die Kapitalprivatisierung der DFS nicht etwa mit Deregulierung verbunden ist. Im Gegenteil, je mehr sich der Staat aus seinen „Sicherheitsfunktionen“¹⁶⁸ zurückzieht, desto mehr ist der Bund gefordert, zu überwachen und Regeln und Gesetze zu erlassen.¹⁶⁹

Literaturverzeichnis:

Baumann, Karsten, Private Sicherheitsgewähr unter staatlicher Gesamtverantwortung – Zum Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat am Beispiel der Luftfahrtverwaltung, in: DÖV 56, 790 ff.

Droege, Michael 2006, Bundeseigenverwaltung durch Private? – Die Reform der Flugsicherung und die Verfassungsgrenzen der Privatisierung, in: DÖV 59, 861 ff.

Monopolkommission XVI, Hauptgutachten 2004/2005: Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor!, Nomos Verlag, 1. Auflage, 2006, Baden-Baden

Schoch, Friedrich 2006: Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87d GG in: Die Verwaltung, Beiheft 6

Trampler, Hans-Peter 1992: Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, in Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 626

¹⁶⁷ vgl. Baumann, S.796

¹⁶⁸ Baumann, S. 796

¹⁶⁹ vgl. Baumann, S. 796

Internetquellen:

Bundestagsdrucksache 16/3262: Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/032/1603262.pdf> , aufgerufen am 3.12.2008

Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (Hrsg):

<http://www.bfu->

[web.de/cln_005/nm_223532/DE/Publikationen/Untersuchungsberichte/2002/Bericht_02_AX001-1-2.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Bericht_02_AX001-1-2.pdf](http://www.bfu-web.de/cln_005/nm_223532/DE/Publikationen/Untersuchungsberichte/2002/Bericht_02_AX001-1-2.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Bericht_02_AX001-1-2.pdf)

aufgerufen am 3.12.2008

Flugsicherungsgesetz:

<http://www.umwelt-online.de/cgi->

[bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0622_2D05#h7](http://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0622_2D05#h7)

aufgerufen am 3.11.2008

Luftverkehrsgesetz

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/luftvg/gesamt.pdf>

aufgerufen am 3.11.2008

Spiegel Online (05.11.2006): Schärfere Kontrollen, längere Wartschlangen.

<http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,446535,00.html> , 17.12.2008.

Urteil des Landgerichts Konstanz vom 27. Juli 2006

http://www.lgkonstanz.de/servlet/PB/show/1201157/urteil_im_flugzeugunglueck_ueberlingen.pdf

Jochen Sproll**Privatisierung der Flugsicherung – Teil II****Gliederung**

1. Einleitung	Seite 3
2. Organisationsprivatisierung der Bundesanstalt für Flugsicherung	Seite 4
2.1 Vorstellungen der Europäischen Union (EU)	Seite 5
2.2 Ziele und Motive der Bundesregierung	Seite 5
2.3 Prüfung der Verfassungsmäßigkeit	Seite 6
2.4 Begründung des Bundespräsidenten	Seite 8
3. Kapitalprivatisierung der Deutschen- Flugsicherungs- GmbH	Seite 8
3.1 Rechtliche Vorgaben der EU	Seite 8
3.2 Ziele und Motive der Bundesregierung	Seite 10
3.3 Prüfung der Verfassungsmäßigkeit	Seite 10
3.4 Prüfung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung	Seite 11
3.5 Begründung des Bundespräsidenten	Seite 13
4. Fazit	Seite 14
Literaturverzeichnis	Seite 15

1. Einleitung

Am 01. 07. 2002 stießen in Überlingen am Bodensee zwei Flugzeuge zusammen. Dabei starben 71 Menschen. Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung Braunschweig (BFU) begann mit der Untersuchung des Unglücks. Dabei stellte sich heraus, dass die Schweizer Flugsicherung Skyguide AG die beiden Flugzeuge zum Zeitpunkt der Kollision kontrollierte. Die Skyguide AG handelte im süddeutschen Luftraum im zivilrechtlich vereinbarten Auftrag der Bundesregierung. Bei Skyguide AG musste zu dieser Zeit ein Fluglotse zwei Arbeitsplätze bedienen, da sein Kollege in der Pause war. Zudem wurden an diesem Abend Wartungsarbeiten an der Telefonanlage und am automatischen Radar-Warnsystem durchgeführt. Deshalb konnte er auf diese Geräte nicht zugreifen und gab unter anderem deshalb den Piloten falsche Anweisungen. Die Piloten folgten den Anweisungen des Fluglotsen und hörten nicht auf das automatische Kollisionswarnsystem TCAS (Traffic Alert and Collision Avoidance System). Diese Verkettung unglücklicher Umstände führte zur Kollision der beiden Flugzeuge.

Die Frage nach der Haftung beantwortete das Landgericht Konstanz mit Urteil vom 27.7.2006 (AZ: 4 O 234/05 H; nicht rechtskräftig), indem es der Bundesrepublik Deutschland nach Amthaftungsgrundsätzen die Verantwortung zuwies. Da keine wirksame Übertragung der hoheitlichen Aufgabe der Flugsicherung auf die Skyguide AG statt gefunden habe, hafte die Bundesrepublik Deutschland. Die unmittelbare Rechts- und Fachaufsicht des zuständigen Ministeriums der Bundesrepublik sei durch die Übertragung nicht mehr gegeben gewesen und damit grundgesetzwidrig. Die Skyguide AG befindet sich zu 99% im Besitz des Schweizer Staates und unterliegt der Kontrolle der Schweizer Luftaufsichtsbehörden, die hier ungenügend war. Da die Bundesrepublik beim beliebigen Unternehmen auch keine Qualitätskontrolle durchführte und die in Art. 87 d Abs. 1 GG für die Luftverkehrsverwaltung geforderte bundeseigene Verwaltung nicht umgesetzt war, trage die Bundesrepublik Deutschland die Verantwortung und könne sich nicht aus der Haftung entziehen.

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung stellt sich die Frage, ob die von der Bundesregierung angestrebte Kapitalprivatisierung der bundesdeutschen Flugsicherung ausreichend Sicherheit für die Passagiere und natürlich für die Bundesrepublik Deutschland darstellen kann. Eine funktionierende Flugsicherung ist darüber hinaus auch Voraussetzung für eine funktionsfähige Bundeswehr, da die zivil- militärische Zusammenarbeit bei der überörtlichen Flugsicherung eine wichtige Rolle spielt. Am Schweizer Beispiel der

Kapitalprivatisierung zeigen sich bereits Mängel bei der Umsetzung der Privatisierung hinsichtlich der Sicherheit.

Ich möchte in meiner Arbeit zuerst kurz auf die Entstehung der Bundesanstalt für Flugsicherung und deren Organisationsprivatisierung eingehen. Anschließend werde ich mich mit der geplanten Kapitalprivatisierung beschäftigen. Es wird zu zeigen sein, ob die Kapitalprivatisierung verfassungsgemäß durchführbar ist und wenn ja, unter welchen Bedingungen das möglich wäre.

Dabei liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Verfassungsmäßigkeit und den Ingerenzrechten (Kontroll- und Eingriffsrechte) des Bundes.

2. Die Organisationsprivatisierung der Bundesanstalt für Flugsicherung

Die Bundesanstalt für Flugsicherung entstand aus dem „Alliierten Luftamt“, das von den Alliierten zur Sicherung der ausländischen Fluggesellschaften gegründet wurde. Die geschaffene Anstalt des öffentlichen Rechts hatte keine Rechtspersönlichkeit und unterstand dem Bundesministerium für Verkehr. Die volle Verantwortung für die Flugsicherung wurde am 7. Juli 1953 vom Bundesverkehrsminister auf die Bundesanstalt für Flugsicherung übertragen (vgl. Trampler 1993: 39). Aus der Bundesanstalt für Flugsicherung wurde 1993 die privatrechtlich organisierte Flugsicherungs- GmbH, bei der die Bundesrepublik Deutschland alleinige Gesellschafterin wurde.

Die Neuorganisation der Bundesanstalt für Flugsicherung in ein privatrechtlich organisiertes Flugsicherungsunternehmen entstammt dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung, bestehend aus der Koalition von CDU, CSU und FDP aus dem Jahre 1990. Die Beweggründe für die Organisationsprivatisierung der Bundesregierung werden in Kapitel 2.2 näher erläutert.

Allgemein wird unter einer Organisationsprivatisierung Folgendes verstanden: „Bei einer Organisationsprivatisierung entledigt sich der Verwaltungsträger nicht einer bestimmten Aufgabe, sondern er bedient sich bei der Aufgabenwahrnehmung der Formen des Privatrechts mittels Schaffung einer Eigengesellschaft (GmbH oder AG)“ (vgl. Schuppert 1995: 327).

2.1 Vorstellungen der Europäischen Union (EU)

Rechtliche Vorgaben der EU zur Organisationsprivatisierung gab es nicht. Zu nennen ist hier aber der Versuch der EU, die Flugsicherung europaweit zu koordinieren. Das Eurocontrol-Übereinkommen (1.3.1963) beinhaltete die Errichtung einer supranationalen Flugsicherungsbehörde. Anfang der siebziger Jahre weigerten sich jedoch besonders Frankreich und England, ihre Flugverkehrskontrolle an Eurocontrol abzugeben. Um das Scheitern des Übereinkommens zu verhindern, wurde der Umfang von Eurocontrol ab dem 1.1.1986 so stark reduziert, dass kaum mehr von einer gemeinsamen Flugverkehrskontrolle gesprochen werden kann. Das Änderungsprotokoll sah nur noch die „Förderung und die Planung von Flugsicherungsbetriebskonzepten vor“. (vgl. Trampler 1993: 46 ff).

2.2 Ziele und Motive der Bundesregierung

Allgemein verfolgt der Staat bei Privatisierungen „zwei Ziele: zum Ersten die Entlastung des öffentlichen Haushalts und zum Zweiten die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz“ (BT- Drs. 16/ 2460 2006: 75). Im Einzelnen lassen sich ordnungspolitische, wirtschaftspolitische, betriebswirtschaftliche und finanzpolitische Gründe herausarbeiten (vgl. Schuppert 1995: 268 ff). Da es hier um die Gründe und die Begründung der Bundesregierung für die Organisationsprivatisierung geht, werde ich mich nicht näher mit den einzelnen allgemeinen Privatisierungsgründen auseinandersetzen.

In der Begründung der Bundesregierung für die Organisationsprivatisierung der bundesdeutschen Flugsicherung im Jahr 1990 wurde wie folgt argumentiert: Mit der neuen Organisationsform der Flugsicherung wird eine Verbesserung des technischen Standards erreicht. Außerdem wird behauptet, dass die erwünschte Flexibilisierung und die Anforderungen an die zivile Flugsicherung nur mit der Organisationsform der Gesellschaft zu bewerkstelligen sind (vgl. BR- Drs. 80 / 90 1990: 1 ff). Zudem sollen mit der GmbH „eine größere Attraktivität und Motivation des Personals und größere Handlungsspielräume bei der Entlohnung und bei den Investitionsentscheidungen“ möglich werden (vgl. BT- Drs. 12 / 1801 1991: 19 ff). Die Fluglotsen waren mit dem Beamtenstatus und der dazugehörigen Entlohnung unzufrieden, daher sollte mit einem Angestelltenverhältnis eine bessere Entlohnung ermöglicht werden.

2.3 Prüfung der Verfassungsmäßigkeit

Die Flugsicherung wird „im Kern üblicherweise als hoheitliche“ (Baumann 2003: 794) Aufgabe angesehen, bei der polizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 23.06.1961 die Flugsicherung ausdrücklich als öffentliche Aufgabe hoheitlicher Natur definiert (vgl. Trampler 1993: 92).

Darüber hinaus dient die Flugsicherung der Sicherheitsgewährleistung im Luftraum und ist damit ein Element für die Einsatzbereitschaft und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr.

Daraus ergeben sich Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit sowie der Ingerenzrechte des Bundes. Ob das Zehnte Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 7. Februar 1990 diesen Ansprüchen genügt, wird nun untersucht.

Art. 87 d GG:

Nach Art. 87 d Abs. 1 GG ist „Die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung“ zu führen. Für die unmittelbare Staatsverwaltung schreibt Art. 87 GG einen eigenen Verwaltungsunterbau vor. Art. 87 GG schreibt einen eigenen Verwaltungsunterbau vor. Dieser findet in Art. 87 d GG jedoch keine weitere Erwähnung mehr.

Der Bundeswille muss jederzeit im Interesse der Sicherheit und der Förderung des Luftverkehrs durchsetzbar sein. Nur wenn die Kontroll- und Eingriffsrechte des Bundes gewahrt bleiben, ist die mittelbare Bundesverwaltung gestattet (vgl. Trampler 1993: 103 ff).

In der Flugsicherungs- GmbH tritt der Bund als alleiniger GmbH- Gesellschafter auf und hält 100% des Unternehmens. Doch bleibt zu klären, welche Ingerenzmöglichkeiten aus dem Gesellschaftsrecht verbleiben.

Der Aufsichtsrat der Flugsicherungs- GmbH ist aus gleichen Teilen mit sechs Vertretern des Bundes und mit sechs Vertretern der Arbeitnehmer besetzt. Der Bund kann stets seinen politischen Willen als Alleingesellschafter durchsetzen, wenn die Vertreter des Bundes einheitlich abstimmen. Er verfügt über das Recht zur Bestimmung der Aufsichtsratsvorsitzenden und der Geschäftsführer. Im Weiteren hat der Bund die Möglichkeit, vom Weisungsrecht gegenüber den Geschäftsführern Gebrauch zu machen. Die Rechts- und Fachaufsicht liegt beim Bundesministerium für Verkehr. Dieses verfügt damit über Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten. Die Eingriffsmöglichkeiten in der Praxis werden häufig zeitintensiv sein, da der Einfluss des Bundesministeriums für Verkehr nur von „außen“ möglich ist. Das bedeutet für die Durchsetzung des Willens des Bundesministeriums

eine zeitliche Verzögerung. Der Einfluss von „innen“, als bundesunmittelbare Behörde, würde diese zeitliche Verzögerung verhindern.

Durch die Unternehmensmitbestimmung haben die ehemaligen Mitarbeiter der Flugsicherungs- GmbH und deren Gewerkschaftsvertreter das Recht der Beteiligung an der Führung der Flugsicherungs- GmbH. Damit die Ingerenzpflichten des Bundes gewahrt bleiben, muss er alle Gestaltungsmöglichkeiten nutzen (vgl. Trampler 1993: 109 ff).

Jedoch können Arbeitskämpfe und Kompetenzstreitigkeiten innerhalb der Flugsicherungs- GmbH die sichere Durchführung der Flugsicherung gefährden. Eine polizeiliche Gefahrenabwehr bei streikendem Personal ist nicht möglich. Deshalb muss direkter staatlicher Einfluss vorhanden sein, um die hoheitliche Aufgabe erfüllen zu können. Damit ist der Gesetzesentwurf nicht mit Art. 87 d Abs. 1 GG vereinbar (vgl. Trampler 1993: 122 ff).

Art. 33 Abs. 4 GG:

In Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen. Damit sind zwingende Gründe für die Beileihung erforderlich, um eine Ausnahme des Regelvorbehalts zu ermöglichen. Wenn diese Gründe nicht zu finden sind, wird das Berufsbeamtentum entkernt (vgl. Trampler 1993: 129 ff).

Da nach dem zehnten Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes „die Flugsicherung ganz oder überwiegend durch Nichtbeamte wahrgenommen“ werden soll, ist es mit dem Grundgesetz unvereinbar (BT- Drs. 12 / 67 1991: 1).

2.4 Begründung des Bundespräsidenten

Der damalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker stoppte den Gesetzesentwurf, indem er ihn nicht ausfertigte. Die Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ergab sich für ihn aus Art. 87 d Abs. 1 GG und Art. 33 Abs. 4 GG.

Weizsäcker berief sich bei seiner Unterrichtung der Präsidentin des Deutschen Bundestages auf den Rechtsausschuss des Bundestages, der die Privatisierung aus fachlichen Gesichtspunkten bejahte. Jedoch dürften sachliche Notwendigkeit und fachlich- technische Abläufe nicht ausschlaggebend für die verfassungsrechtliche Beurteilung sein. Die Verfassung steht demnach über der fachlichen Notwendigkeit und ist das einzige Kriterium bei der Beurteilung des Gesetzes (BT- Drs. 12 / 67 1991: 1).

Um die Bedenken des Bundespräsidenten Weizsäcker auszuräumen, wurde das GG 1992 geändert. Art. 87 d Abs. 1 GG wurde 1992 durch Satz 2 ergänzt: „Über die öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden“. Damit wurde „eine rechtliche Entkoppelung der Organisation von der Vorgabe des Art. 87 d Abs. 1 Satz 1 GG“ erreicht (Schoch 2006: 35) und die Organisationsprivatisierung konnte 1993 realisiert werden.

3. Kapitalprivatisierung der Deutschen- Flugsicherungs- GmbH

Der Gesetzentwurf zur Neuregelung der Flugsicherung (BT- Drucksache 16/240 vom 14.12.2005) wird mit der notwendigen Anpassung von nationalem Recht an das europäische Recht begründet. In Europa soll ein einheitlicher Luftraum geschaffen und durch einheitliche Standards eine Harmonisierung der Ordnung und Nutzung des Luftraums erzielt werden.

3.1 Rechtliche Vorgaben der EU

Mit vier EG- Verordnungen (Nr. 549/2004 „Rahmenverordnung“, Nr. 550/2004 „Flugsicherheitsdienste- Verordnung“, Nr. 551/2004 „Luftraum- Verordnung“ und Nr. 552/2004 „Interoperabilitäts- Verordnung“), den so genannten Single European Sky (SES)- Verordnungen, die am 20. April 2004 in Kraft traten, soll die Errichtung eines einheitlichen europäischen Luftraums geschaffen werden. Diese EU- Verordnungen gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Artikel 249 EG-Vertrag) und bedürfen grundsätzlich keiner Umsetzung. Sie enthalten jedoch Regelungsaufträge für den nationalen Gesetzgeber. Kern der SES- Verordnungen ist die funktionelle Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben im Bereich der Flugsicherung, sowie die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten Wettbewerb unter den Flugsicherungsdienstleistern zuzulassen. Die Flugsicherungsdienste- Verordnung Nr. 550/2004 legt einheitliche Standards in der europäischen Flugsicherung fest und verlangt eine Zertifizierung von Flugsicherungsdienstleistern. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland soll das Bundesamt für Flugsicherung (BAF) mit der Zertifizierung betraut werden (vgl. BT- Drs. 16/2460 2006: 76). Zertifizierten Flugsicherungsdienstleistern soll die Möglichkeit gegeben werden, untereinander zusammen zu arbeiten.

Weitere Anliegen der EU sind die Schaffung der Transparenz bei den Gebühren für die Flugsicherungsdienste und die gegenseitige Begutachtung der nationalen Aufsichtsbehörden, welche eine gemeinsame Beaufsichtigung der Flugsicherungsdienstleister fördern soll.

Die Vorgaben der EU sollen die Mitgliedsstaaten dazu bringen, die Flugsicherung nach den Gesetzen des Wettbewerbs zu organisieren. Die Qualitätssicherung soll mit dem Zertifizierungsverfahren gewährleistet sein.

Jedoch erkennt die europäische Gemeinschaft an, dass sich „hoheitliche Zwangsbefugnisse“ nicht „wettbewerblich organisieren lassen“ (Droege 2006: 863). Deshalb können öffentlich-rechtliche und private Akteure miteinander im Wettbewerb stehen, sofern der Mitgliedsstaat dies zulässt. Voraussetzung ist die Einhaltung der strukturellen funktionellen Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben im Bereich der Flugsicherung. Außerdem ist auch eine Monopolstellung einer Flugsicherungsorganisation in einem Land möglich (vgl. Droege 2006: 863).

3.2 Ziele und Motive der Bundesregierung

Die Bundesregierung will mit dem Gesetzentwurf zur Neuregelung der Flugsicherheit Flugrechtsorganisationen in Form der Beleihung gestatten, Aufgaben wahrnehmen zu können. Die Kontrolle und die Regulierung soll vom neu zu schaffenden BAF übernommen werden, das unter der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung steht.

Im Weiteren soll die DFS- GmbH kapitalprivatisiert werden, um die Leistungsfähigkeit und die Effizienz des Unternehmens zu verbessern. Dabei soll privaten Kapitalgebern die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben werden.

An der DFS- GmbH soll der Bund nur noch 25,1% der Anteile als Sperrminorität halten und private Investoren sollen sich zu 74,9% beteiligen können (vgl. BT- Drs. 16 /240 2006: 1 ff).

3.3 Prüfung der Verfassungsmäßigkeit

Nach Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG ist die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung zu führen. Die Durchführung der Flugsicherung ist somit „durch Organisationseinheiten des Bundes ohne eigene Rechtspersönlichkeit, d.h. durch eigene Verwaltungsbehörden des Bundes“ zu organisieren (vgl. Schoch 2006: 30 ff).

Nach Art. 87d Abs. 1 Satz 2 GG wird über die „öffentlich- rechtliche oder privatrechtliche Organisationsform [...] durch Bundesgesetz“ entschieden. Ganz offensichtlich widersprechen sich Satz 1 und Satz 2, denn bundeseigene Verwaltung in privatrechtlicher Organisationsform

gibt es nach Verfassungsrecht nicht. Der Gesetzgeber hat sich sowohl an Satz 1 als auch an Satz 2 zu halten. Eine Hierarchie gibt es nicht. Das erfordert eine kohärente Auslegung, indem der rechtsnormative Gehalt ermittelt wird.

Art. 87 d Abs. 1 Satz 1 GG ist eng mit Art. 86 Satz 1 GG verknüpft, der die bundeseigene Verwaltung näher bestimmt. Damit ist die mittelbare Bundesverwaltung ausgeschlossen und unmittelbare Bundesverwaltung vorgegeben. Der organisationsrechtliche Gehalt von Art. 87 d Abs. 1 Satz 1 GG ist erwiesen, da dieser überhaupt die Aufnahme von Art. 87 d Abs. 1 Satz 2 GG nötig machte, um andere Organisationsformen verfassungsrechtlich zu ermöglichen.

In der Begründung zu § 31 b Luft VG wird die Organisationsprivatisierung begründet und darin heißt es, dass der Bund Alleingesellschafter der GmbH ist, um den Einfluss des Bundes zu gewährleisten. (vgl. BT- Drs. 12 /1801 1991:19) Damit ist einerseits dem Anspruch „bundeseigen“ (bundesunmittelbare Verwaltung) genüge getan und andererseits bleibt die Aufgabenwahrnehmung der Luftverkehrsverwaltung nur formal bei Privatrechtssubjekten. Dem Bund ist die Möglichkeit gegeben, über die Organisationsform zu bestimmen, aber die muss materiell bundeseigen bleiben.

Nun bleibt die Frage, ob die geplante Beteiligung des Bundes an der kapitalprivatisierten Flugsicherungs- GmbH von 25,1% der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers aus dem Jahr 1991 entsprach.

Der demokratische Wille muss in der geplanten Form der Privatisierung wie in einer Bundesbehörde durchsetzbar sein (jederzeit muss die Durchsetzung des Einflusses des Bundes gewährleistet sein), insbesondere weil es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt. Das ist wohl kaum ohne den Bund als Alleingesellschafter möglich (vgl. Schoch 2006: 27 ff).

3.4 Prüfung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass bei einem Privatrechtssubjekt der Einfluss des Bundes nur von „außen“ möglich ist. Bei der bundeseigenen Verwaltung ist der Einfluss von „innen“ gegeben. Daher ist von vorn herein schon anzunehmen, dass Kontroll- und Steuerungsverluste entstehen (vgl. Schoch 2006: 47). Trotzdem besteht die Chance die Ingerenzrechte des Bundes bei der hoheitlich verfassten Flugsicherung ausreichend zu gewährleisten. Im folgenden Abschnitt soll geklärt werden, ob der Bund diese Eingriffsmöglichkeit in Folge der Kapitalprivatisierung weiterhin hat.

Grundsätzlich leiten sich die Ingerenzrechte aus dem Demokratiegebot von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ab. Damit wird verhindert, dass Staatsgewalt, die von Privaten ausgeübt wird, der

demokratischen Legitimation entzogen wird. Dabei muss der Bund jederzeit Einfluss auf die Privatrechtsorganisation haben, um den Bundeswillen durchsetzen zu können. Nur dann können die Ingerenzrechte effektiv wahrgenommen werden (vgl. Schoch 2006: 47ff).

Durch die Beleihung einer Privatrechtsorganisation kommt es zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Umsetzung von Steuerung und Kontrolle und das birgt Gefahr (vgl. BT- Drs. 16 /2460 2006: 77). Verfassungsrechtlich hat die zeitliche Verzögerung kein Gewicht, denn durch Art. 87 d Abs. 1 Satz 2 werden derartige Ingerenzverluste in Kauf genommen.

Durch die EG- Verordnung Nr. 550/2004 („Flugsicherungsdienste- Verordnung“) wird die Bundesrepublik Deutschland beauftragt, dafür zu sorgen, dass eine klare Trennung zwischen Aufsicht und Ausübung der Flugsicherung besteht. Die Monopolkommission äußerte bereits Zweifel, denn die früheren Kollegen der Flugsicherungs- GmbH würden sich nun in dem Bundesamt für Flugsicherung gegenseitig kontrollieren. Der Gesetzgeber sieht keine andere Möglichkeit, als sich des Personals der Flugsicherungs- GmbH zu bedienen, denn er sieht keine Alternative, qualifiziertes Personal auf anderem Wege zu finden. Hinsichtlich der europäischen Verordnung mögen die Zweifel der Unabhängigkeit der Monopolkommission Gewicht haben (vgl. BT- Drs. 16 /2460 2006: 77). Verfassungsrechtlich spielen sie keine Rolle (vgl. Schoch 2006: 53 f).

Verlagerung der DFS- Hauptbetriebsstätte ins Ausland

§ 16 Abs. 6 des Gesetzentwurfs zur Neuregelung der Flugsicherheit (BT- Drs. 16/240) sieht vor, dass die DFS- GmbH ihre Hauptbetriebsstätte für 20 Jahre in Deutschland haben muss. Eine Verlagerung der Hauptbetriebsstätte kann nur aus dringenden Gründen der Flugsicherung erfolgen. Die Zustimmung des Bundestags wird verlangt. Durch die Verlagerung dürfen die Erfüllung der Aufgaben sowie die Sicherstellung der fortwährenden Beaufsichtigung nach den Anforderungen des Gesetzentwurfs zur Neuregelung der Flugsicherheit nicht leiden.

Nach Ablauf der Frist ist eine Verlagerung der Hauptbetriebsstätte ohne gesetzliche Voraussetzung möglich. Die Ingerenzrechte des Bundes sind damit sehr schwer bis gar nicht mehr effizient. Die Gewährleistungsfrist des Staates erstreckt sich nicht über 20 Jahre, sondern ist vielmehr unbefristet. Die Kontroll- und Steuerungsrechte müssen garantiert sein. Daher ist der Gesetzentwurf zur Neuregelung der Flugsicherheit verfassungswidrig (vgl. Schoch 2006: 55 f).

Mehrheitsbeteiligung des Bundes an einer GmbH

Nur der Bund als Alleingesellschafter oder Mehrheitseigner besitzt den notwendigen staatlichen Einfluss, um den staatlichen Willen jederzeit durchsetzen zu können. Denn das Management der GmbH liegt in der Hand des Mehrheitsgesellschafters. Das gilt für die organisationsprivatisierte DFS- GmbH als auch für die kapitalprivatisierte DFS- GmbH.

Mit 25,1%, die im FSG für den Bund vorgesehen sind, ist der staatliche Willen nicht mehr durchsetzungsfähig. Auch wäre mit der Sperrminorität kein Einfluss auf das operative Geschäft möglich, denn dafür genügt die einfache Mehrheit. Lediglich bei Entscheidungen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, wie zum Beispiel einer Änderung des Gesellschaftszwecks, könnte der Bund sein Veto einsetzen. Die Ingerenzmöglichkeiten des Staates sind damit nicht gewährleistet (vgl. Schoch 2006: 60 ff).

Selbst die Sperrminorität des Bundes ist nur befristet gesetzlich festgeschrieben. Anschließend könnte die DFS- GmbH ohne weiteres zu 100% kapitalprivatisiert werden. Daraus geht hervor, dass der Bund dann alle gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten verloren hätte.

3.5 Begründung des Bundespräsidenten

Bundespräsident Horst Köhler sieht sich in der Unterrichtung des Bundestagspräsidenten vom 23.10.2006 außerstande, das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung auszufertigen. Er beruft sich in seiner Begründung auf Art. 87 d Abs. 1 GG. Dabei wird in Art. 87 d Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, die Flugsicherung in bundeseigener Verwaltung zu führen und in Art. 87 d Abs. 1 Satz 2 GG wird die Möglichkeit einer öffentlich- rechtlichen oder privat- rechtlichen Form gegeben. Die privat- rechtliche Form ist nur dann erlaubt, wenn sie als „bundeseigen“ qualifiziert werden kann. Aus diesen Vorgaben ist für ihn nur die Organisationsprivatisierung verfassungsrechtlich möglich.

Selbst wenn die Kapitalprivatisierung mit dem GG vereinbar wäre, dann genügen die im Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung vorgesehen Regelungen nicht. Denn die Gewährleistungspflicht und die Ingerenzrechte des Bundes sind damit nicht ausreichend gesichert. Die Hauptbetriebsstätte kann nach 20 Jahren ohne weiteres ins Ausland verlagert werden und dann hat der Bund realistischerweise jeglichen Einfluss verloren. Auch die im Gesetz geforderte Bundesbeteiligung von 25,1% dient nur als Sperrminorität und somit kann der Bund keinen Einfluss auf das operative Geschäft ausüben. Des Weiteren ist eine

Privatisierung von bis zu 100% nach 16 bzw. 20 Jahren möglich, bei der dem Bund keine Anteile mehr blieben. Nach all den genannten Kriterien kommt der Bundespräsident zum Ergebnis, dass der „verfassungsrechtlich erforderliche Bundeseinfluss“ nicht gegeben ist (vgl. BT- Drs. 16/3262 2006: 1 ff).

4. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kapitalprivatisierung der Flugsicherungs- GmbH schon aufgrund verfassungsrechtlicher Schranken schwierig zu realisieren sein wird. Um die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten zu erwirken, müsste wohl erneut das GG geändert werden und zum anderen das Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung überarbeitet werden. Allerdings dürfen bei weiteren Grundgesetzänderungen die ursprünglichen und wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen, wie z.B. das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), nicht außer Acht gelassen werden. Damit gestaltet sich die Übertragung von staatlicher Gewalt im Falle der Flugsicherung besonders schwierig. Die Ingerenzrechte des Bundes müssen in jeder neuen Organisationsform gewahrt bleiben. Ansonsten ist die Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet, da die Bundeswehr in ihrer Funktionsfähigkeit auf eine zuverlässige Flugsicherung angewiesen ist. Die SES-Verordnungen der EU verpflichten die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich nicht zu einer Kapitalprivatisierung der Flugsicherung! Die Förderung von Wettbewerb in einem so „heiklen“ Bereich wie der Flugsicherung muss sich meiner Meinung nach den Ingerenzrechten des Bundes unterordnen und darf nicht dazu führen, dass in naher Zukunft die Finanzinteressen privater Akteure die Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland verdrängen. Von der EU wird nur die funktionelle Trennung von Aufsichts- und Durchführungsaufgaben im Bereich der Flugsicherung gefordert, die sich auch anders organisieren lässt, zumal selbst die Monopolstellung einer Flugsicherungsorganisation mit dem EU- Recht vereinbar ist. Zwingend zu vermeiden ist, dass wettbewerbsorientierte Unternehmen (wie zum Beispiel die Schweizer Skyguide AG) aus Effizienzgründen Einsparungen im Bereich von Personal und Technik vornehmen. Neben verheerenden Unglücksfällen (s. o. Kollision in Überlingen) wären auch internationale militärische Gefahren (z.B. Verletzung des nationalen Luftraumes) nicht gänzlich auszuschließen.

Literaturverzeichnis

Baumann, Karsten 2003: Private Sicherheitsgewähr unter staatlicher Gesamtverantwortung – Zum Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat am Beispiel der Luftfahrtverwaltung-, in: DÖV 56, 794

BT- Drs. 12 / 1801 1991: Gesetzentwurf: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

BT- Drs. 12 / 67 1991: Schreiben des Bundespräsidenten von Weizsäcker an die Präsidentin des Deutschen Bundestags zur Nichtausfertigung des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

BT- Drs. 16 / 240 2005: Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung

BT- Drs. 16 / 2460 2006: Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB

BT- Drs. 16 / 3262 2006: Schreiben des Bundespräsidenten Köhler an den Präsidenten des Deutschen Bundestags zur Nichtausfertigung des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung

BR- Drs. 80 / 90 1990: Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Droege, Michael 2006: Bundeseigenverwaltung durch Private? –Die Reform der Flugsicherung und die Verfassungsgrenzen der Privatisierung-, in: DÖV 59, 863

Schoch, Friedrich 2006: Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87d GG, in: Die Verwaltung, Beiheft 6, Berlin: Duncker & Humblot

Schuppert, Gunnar Folke 1995: Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 8; Baden- Baden, 325-348

Trampler, Hans- Peter 1993: Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung; in Schriften zum öffentlichen Recht: Band 626, Berlin: Duncker & Humblot

Julian Niederauer

Akkreditierung von Studiengängen durch Private

Gliederung

1. Einleitung

2. Evaluation und Akkreditierung – Eigenschaften und Ziele

3. Die Struktur des Akkreditierungssystems

4. Probleme der Akkreditierung von Studiengängen

5. Gründe einer Privatisierung der Akkreditierung von Studiengängen
 - 5.1 Rechtscharakter des Akkreditierungssystems

 - 5.2 Vorliegen einer Beleihung?

6. Fazit

- Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Die Diskussion über Qualität von Studium und Lehre ist in den letzten Jahren so aktuell wie nie. Daher ist zunächst zu definieren, was überhaupt unter Qualität in dieser Beziehung zu verstehen ist. Der Wissenschaftsrat beschreibt Qualität unter anderem als „Ergebnis der Gebrauchstauglichkeit eines Gegenstandes, einer Leistung oder eines Prozesses im Hinblick auf deren vereinbarte oder festgelegte Bestimmung“ (Reinhardt 2001: 18).

Besonders präsent ist die Diskussion über die Qualität von Studium und Lehre seit der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Bildungsraumes, mit dem Ziel, „die wirtschaftliche Stoßkraft Europas, die mit Bildung und Wissen gesichert werden soll“, voranzutreiben (Küster/Schnitzer 2005: 19). Diese Bestrebungen verliefen zunächst sehr schleppend, da die Bildungspolitik von der Europäischen Kommission ausgeht, aber eindeutige Zuständigkeiten fehlten. Mit der Entwicklung des European Credit Transfer Systems (kurz ECTS), einem Leistungspunktesystem, das gewährleisten soll, dass die Leistungen im europäischen Hochschulraum vergleichbar sind, sowie der Schaffung diverser europäischer Austausch-Netzwerke, wurde eine gegenseitige Anerkennung geschaffen, welche rein auf gegenseitigem Vertrauen aufbaute und als Vorläufer der Akkreditierung zu sehen ist (vgl. Küster/Schnitzer 2005: 21).

Der Durchbruch eines gemeinsamen europäischen Bildungsraumes gelang durch die in Bologna am 16. Juni 1999 von 29 europäischen Bildungsministern verabschiedete Erklärung zum europäischen Hochschulraum. Ihr voran gegangen war die Sorbonne-Erklärung am 25. Mai 1998, in der sich die Bildungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens dazu verpflichteten, „sich für einen gemeinsamen Rahmen der Hochschulausbildung einzusetzen, um die Anerkennung der akademischen Abschlüsse im Ausland und die Mobilität der Studierenden zu fördern“ (KMK, HRK, BMBF 2003: 2).

Entscheidende Aspekte der „Bologna-Erklärung“ waren die Einführung eines Studiensystems, das sich im Wesentlichen auf die zwei Hauptzyklen „undergraduate“ und „graduate“ stützt, ein Leistungspunktesystem in Gestalt des bereits angesprochenen ECTS-Systems, die Förderung der Mobilität durch Überwindung der Hindernisse, die der Freizügigkeit in der Praxis im Wege stehen, d.h. für Studierende der Zugang zu bestimmten Studienangeboten und für Wissenschaftler beispielsweise die Anrechnung von Auslandsaufenthalten zu Forschungszwecken (vgl. KMK, HRK, BMBF 2003: 4ff).

Die für diese Arbeit am relevantesten Punkte der „Bologna-Erklärung“ sind die Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse und die

Förderung der europäischen Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung. Ein System vergleichbarer Abschlüsse wurde in Form der Etablierung des konsekutiven Studiengangsystems mit den Abschlüssen Bachelor und Master realisiert. Der Bachelor dient als erster berufsqualifizierender Abschluss mit einer Regelstudienzeit von drei bis vier Jahren. Danach besteht die Möglichkeit, ein Masterstudium zu absolvieren, was eine Regelstudienzeit von ein bis zwei Jahren umfasst und nach dem Abschluss zur Promotion berechtigt. Bei der europäischen Zusammenarbeit zur Qualitätssicherung „hat sich die Europäische Kommission in ihren Erklärungen nur darauf beschränkt, die Frage der Qualitätssicherung und Akkreditierung als europäische Aufgabe zu deklarieren" (Küster/Schnitzer 2005: 27). Eine übergeordnete Instanz, die Aufgaben der Qualitätssicherung wahrnimmt, existiert bisher nicht, es wurde lediglich ein einheitlicher Evaluationsansatz Anfang der neunziger Jahre gefördert (vgl. Küster/Schnitzer 2005: 27).

Besonders relevant für diese Arbeit sind diese beiden Aspekte, da ihr Beschluss unter anderem Grund für die Einführung der Programm-Akkreditierung in Deutschland war, welche von privaten Akkreditierungsagenturen durchgeführt wird.

2. Evaluation und Akkreditierung – Eigenschaften und Ziele

Der Anstieg der Studierendenzahlen sowie das Problem, dass weniger öffentliche Mittel für das Hochschulsystem zur Verfügung standen, waren Ende der 1980er Jahre Grund für eine vermehrte Diskussion über die Qualitätssicherung an deutschen Hochschulen (vgl. Schreier 1999: 15). Seit Anfang 1990 spielten Studienfachevaluationen, bestehend „aus internem Selbstbericht des Fachs, externer Begutachtung und ‚Follow Up‘“ (Lege 2008: 98) die größte Rolle bei der Debatte zur Qualität von Studium und Lehre, besonders aufgrund der gemeinsamen Empfehlungen von Kultusminister- und Hochschulrektorenkonferenz vom Juli 1993, wonach die Studienfachevaluation als hochschulinterne Selbstkontrolle fungiere:

„Weiter heißt es in den HRK-KMK-Empfehlungen, dass Evaluationen dazu beitragen, Effizienzreserven zu nutzen, denn man brauche Prozesse der Selbsterkenntnis mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung und der Effizienzsteigerung, um vor allem bei Professorinnen und Professoren höhere Akzeptanz zu schaffen.“ (Lange 2005: 16)

Neben der reinen Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung ist außerdem das Schaffen von mehr Transparenz, die Möglichkeit Leistungsvergleiche zwischen Hochschulen durchzuführen und der Aufschluss über Mittelverwendungen Ziel der Evaluationen.

Abgesehen von der Evaluation wurde die Qualität von Studium und Lehre über die staatliche Einrichtung von Hochschulen, staatliche Finanzierung und Strukturentscheidungen sowie ministeriellen Genehmigungsvorbehalten gesichert (vgl. von Hoyningen-Huene 2001: 41)

Durch die in der Einleitung thematisierte „Bologna-Erklärung“ und der daraus resultierenden Etablierung des konsekutiven Studiengangsystems mit den Abschlüssen Bachelor und Master wurde die Programm-Akkreditierung in Deutschland 1998 als Verfahren zur Sicherung von Mindestqualitätsstandards in den Curricula und zur Bewertung der Arbeitsmarktrelevanz der neu eingeführten Studiengänge eingerichtet (vgl. Kehm 2007: 78), da noch keinerlei Erfahrungen mit den neu strukturierten Studiengängen vorhanden waren. Erste Konturen erhielt das Akkreditierungssystem „durch Beschlüsse der Hochschulrektorenkonferenz und der Kultusministerkonferenz“ (Schade 2005: 125). International war es schon länger üblich, die Qualität von Studium und Lehre durch zeitlich befristete Akkreditierungen zu sichern, welche von institutionell unabhängigen Organisationen durchgeführt werden (vgl. von Hoyningen-Huene 2001: 42). Des Weiteren wurde Kritik am bisherigen System der staatlichen Genehmigung geäußert, da dieses nicht ausreichend im Einklang mit den internationalen Entwicklungen stand, vor allem in Anbetracht der Reformdynamik und der immer weiter steigenden Anzahl neuer Bachelor- und Masterstudiengänge. Auch die bis 2010 geplante Umstellung des Studiengangsystems wäre mit dem bisherigen System der staatlichen Genehmigung, welches „in der Regel ein langwieriger und ermüdender Prozess von zwei Jahren und mehr“ sei (Kehm 2007: 79), nicht möglich gewesen. Weitere Ziele waren das Schaffen von mehr Transparenz, die Konsolidierung der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studien- und Prüfungsleistungen sowie Hochschulabschlüsse (vgl. Schade 2005: 125), die Gewährleistung von Verfahrenssicherheit und die Erleichterung von internationaler Mobilität und Kompatibilität. Angewendet lassen sich diese Ziele als eine Art Verbraucherschutz für die relevanten Akteure sehen (vgl. von Hoyningen-Huene 2001: 43): Für die Hochschule ist entscheidend, ob die Qualität ihres Angebots den Mindeststandards entspricht und genug berufliche Relevanz besitzt. Der Staat als Hauptfinanzierer der Hochschulen muss darüber im Bilde sein, ob das Angebot der Hochschulen als sinnvoll zu beurteilen ist. Die Studenten müssen bewerten können, ob sie das Studium ausreichend für die spätere berufliche Tätigkeit ausbildet und qualifiziert, während die Berufspraxis erfahren möchte, ob die Studienangebote relevant sind und diese auf die sich ständig verändernden Anforderungen reagieren können.

Das Akkreditierungssystem ähnelt in Anbetracht des gleichen Gegenstandes und des ebenfalls dreistufigen Ablaufmusters weitgehend der Evaluation, aber zielt nicht

hauptsächlich auf Qualitätsverbesserung, sondern auf die Überprüfung der Qualität und deren Zertifizierung (vgl. Lege 2008: 98). Weiterhin ist für die Einführung von Studiengängen die Zustimmung des zuständigen Ministeriums des jeweiligen Bundeslandes nötig; so betonte die Kultusministerkonferenz 2004 „die funktionale Trennung von staatlicher Genehmigung und Akkreditierung“ (Kehm 2007: 79). Die Akkreditierung setzt lediglich Minimalstandards und stattet die Studiengänge mit einem Existenzrecht aus, um die staatliche Genehmigung zu ermöglichen. Primäres Ziel der Akkreditierung ist die Messung eines Studiengangs an externen Standards mit dem daraus resultierenden Ergebnis, dass die Mindeststandards erreicht wurden oder nicht.

Über das momentane Verhältnis von Evaluation und Akkreditierung herrscht Uneinigkeit. Während auf der einen Seite argumentiert wird, dass die Lehrveranstaltungs- und Studienfachevaluationen durch das Akkreditierungssystem größtenteils verdrängt wurden, da eine Akkreditierung neuer Studiengänge durchgeführt werden muss und daher oftmals keine Mittel mehr für Evaluationen übrig seien (vgl. Lege 2008: 99), wird konträr dazu behauptet, dass „Evaluationen die Voraussetzung für Akkreditierung schaffen“ (Lange 2005: 23) und daher unverzichtbar seien. Es bleibt abschließend hinzuzufügen, „dass die Akkreditierung von Studiengängen nicht mit der Evaluation gleichgesetzt werden kann, wie das in der öffentlichen Diskussion leider allzu oft geschieht“ (von Hoyningen-Huene: 42).

3. Die Struktur des Akkreditierungssystems

Hinsichtlich der Struktur des Akkreditierungssystems beschlossen die Kultusminister eine funktionale Trennung zwischen staatlicher Genehmigung und Akkreditierung, „um die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Staat und Hochschule bei der Einrichtung von Studiengängen zu berücksichtigen“ (Schade 2005: 126).

Das Akkreditierungssystem in Deutschland besteht aus dem Akkreditierungsrat, eingerichtet durch Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz, als übergeordnete Ebene, unter dessen Leitung private Akkreditierungsagenturen auf untergeordneter Ebene arbeiten.

Zu Anfang seiner Errichtung durch Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz arbeitete der Akkreditierungsrat noch auf Probe, bis seine Arbeit im Jahr 2001 durch eine internationale Expertengruppe evaluiert und bestätigt wurde. Er hat 17 Mitglieder und setzt sich wie folgt zusammen: vier Wissenschaftler/innen, vier Vertreter/innen der Berufspraxis von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, zwei Studierende,

zwei Rektoren/Präsidenten sowie zwei Ländervertreter/innen. Diese Zusammensetzung soll vor allem die gesamtgesellschaftliche Relevanz der Akkreditierung repräsentieren (vgl. Schade 2005: 127). Seine Aufgabe war von Anfang an ein System aufzubauen, das die dezentral, von den Akkreditierungsagenturen durchgeführten, Akkreditierungen gewährleistet, unter der Bedingung vergleichbarer Qualitätsstandards. Er ist verantwortlich für die Akkreditierung der Akkreditierungsorganisationen mit der zeitlich befristeten Berechtigung, Studiengänge zu akkreditieren (Akkreditierungsdauer). Der Akkreditierungsrat ist zuständig für die Überwachung der Arbeit der Agenturen sowie ihrer regelmäßigen Re-Akkreditierung und definiert die Standards, Verfahren und Kriterien für Akkreditierungen (vgl. Kehm 2007: 81) und entwickelt diese weiter. Des Weiteren soll er einen fairen Wettbewerb und Kooperation zwischen den Akkreditierungsagenturen gewährleisten, wozu er regelmäßig Round-Table-Gespräche mit den Agenturen organisiert, „die vor allem der Plattform für den gegenseitigen Informationsaustausch dienen“ (Schade 2005: 129). Eine weitere Aufgabe ist es, die deutschen Interessen in internationalen Netzwerken zur Qualitätssicherung hervorzubringen. Dazu ist der Akkreditierungsrat Mitglied in diversen dieser Netzwerke, beispielsweise dem International Network for Quality Assurance in Higher Education (INQAAHE), mit dem Ziel „Transparenz hinsichtlich der Studienangebote zu schaffen und die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen zu erleichtern“ (Schade 2005: 130). Zwar ist er auch berechtigt selbst Studiengänge zu akkreditieren, doch dies macht nur einen sehr geringen Teil seiner Arbeit aus: Im Jahr 2002 hat der Akkreditierungsrat nur 1 Prozent aller Akkreditierungen durchgeführt (vgl. Kehm 2005: 131).

Überwacht wird die Arbeit des Akkreditierungsrates von Vertretern der Länder und der Hochschulrektorenkonferenz. Der Akkreditierungsrat ist der Kultusministerkonferenz zugeordnet, welche auch seine Arbeit finanziert, was für den Akkreditierungsrat bedeutet, dass er nicht ohne Zustimmung der Kultusministerkonferenz über die Beurteilung von Studiengängen entscheiden darf. Rechtlich gesehen hat der Akkreditierungsrat den Status einer Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen, mit der Konsequenz, dass unklar ist, „in welchem Maße seine Entscheidungen rechtlich bindend sind“ (Kehm 2007: 81). Der Akkreditierungsrat trifft etwa acht Mal pro Jahr zu Sitzungen zusammen, in denen Beschlüsse über die Akkreditierung und deren Weiterentwicklung getroffen werden.

Die dem Akkreditierungsrat untergeordnete Ebene stellen, wie bereits erwähnt, die Akkreditierungsagenturen dar. In Deutschland gibt es sechs dieser Agenturen, die entweder überwiegend regional oder deutschlandweit tätig sind, beispielsweise die Agentur für Qualitätssicherung durch Akkreditierung von Studiengängen (AQAS). Sie werden auf eine

bestimmte Akkreditierungsdauer vom Akkreditierungsrat ernannt und sind verpflichtet, „sich bei ihrer Arbeit an die vom Akkreditierungsrat formulierten ‚Mindeststandards und Kriterien zur Akkreditierung von Akkreditierungsagenturen und Studiengängen‘ zu halten“ (Kehm 2005: 131). Sie sind außerdem verpflichtet, dem Akkreditierungsrat einen jährlichen Bericht über ihre Arbeit vorzulegen. Die Zusammensetzung ähnelt der des Akkreditierungsrates, jedoch ohne Vertreter des Staates, wobei die genaue Zusammensetzung je nach Agentur variieren kann.

Die Akkreditierungen von Studiengängen wird durch eine „inhaltliche Begutachtung des jeweiligen Studienprogramms durch sachverständige, hochschulexterne Gutachter („peers““ (Lege 2005: 700) durchgeführt und gründet auf vier Maximen (vgl. Kehm 2007: 83): Qualitätssicherung, dem Nachweis, dass das Lehrziel eines Studiengangs in der Regelstudienzeit erreichbar ist, der Ermöglichung von Vielfalt sowie der Herstellung von Transparenz. Das eigentliche Akkreditierungsverfahren soll im Folgenden nur kurz thematisiert werden. Es besteht aus drei Schritten: Zunächst sendet die jeweilige Hochschule einen Antrag auf Akkreditierung eines Studiengangs an die dafür zuständige bzw. ausgewählte Agentur, welche diesen Antrag kontrolliert und einen Kostenvoranschlag erstellt. Sofern die Hochschule damit konform ist, wird eine Detailprüfung des Antrags vorgenommen und eine Begutachtung vor Ort findet statt. Anschließend sendet die Agentur einen Bericht mit einer Empfehlung hinsichtlich der Akkreditierung an die Hochschule, welcher im dritten Schritt fertig gestellt und an die Akkreditierungskommission der Agentur gesendet wird, welche dann die endgültige Entscheidung trifft, ob der jeweilige Studiengang akkreditiert wird oder nicht.

Rechtlich gesehen hat der Großteil der Agenturen den Status einer gemeinnützigen Organisation, mit Ausnahme der FIBAA, die eine Schweizer Bundesstiftung ist und der ZEvA als gemeinsame Einrichtung der niedersächsischen Hochschulen. Keine der Agenturen arbeitet nach eigenen Angaben gewinnorientiert (vgl. Lege 2005: 700).

4. Probleme der Akkreditierung von Studiengängen

Ein großes Problem der Akkreditierung von Studiengängen stellen die Kosten dar, welche komplett von den Hochschulen selbst getragen werden müssen, was eine große Belastung für die Hochschule bedeutet, da diese immer noch zu einem Großteil vom Staat finanziert werden und die Studienbeiträge noch nicht lange Bestandteil der Hochschulfinanzierung sind. Die

Kosten für ein Akkreditierungsverfahren werden mit etwa 13.000€ angegeben, wobei unklar ist, wie teuer die Akkreditierung an sich ist, da zusätzliche Kosten wie beispielsweise die Mitarbeit einzelner Hochschulangehöriger getragen werden müssen (vgl. Winter 2008: 99). In diesem Zuge wird Kritik geäußert, dass ein Missverhältnis von Kosten und Nutzen herrsche; denn „es geht bei dem Verfahren um Qualitätskontrolle und weniger um Qualitätsverbesserung“ (Winter 2008: 99). Besonders brisant ist diese Kritik, wenn man bedenkt, „dass zurzeit eine Vielzahl von Qualitätsbewertungsverfahren in Deutschland entsteht (Akkreditierung, staatliche Genehmigung von Studiengängen, externe und interne Evaluationen)“ (Kehm 2007: 89), denn es existieren Überschneidungen, welche das System noch komplexer machen und den Zeit- und Kostenfaktor für Hochschulen drastisch in die Höhe treiben.

Weiterhin wird oftmals die nicht in allen Bundesländern gesetzliche Anordnung der Akkreditierung kritisiert, da „zahlreiche Bundesländer lediglich die einschlägigen KMK-Beschlüsse in ministeriellen Rundschreiben an die Hochschulen für anwendbar erklärt“ haben (Heitsch 2007: 770ff), während andere Bundesländer Regelungen zur Akkreditierungspflicht verabschiedet haben.

Die Akkreditierungspflicht stellt außerdem einen Eingriff in das Recht auf Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 III GG dar, welcher ein Recht auf Abwehr jeder staatlichen Einwirkung auf den Prozess der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse gewährleisten soll, da „der Fakultät und Universität ein erheblicher zeitlicher, organisatorischer und finanzieller Aufwand abverlangt“ wird (Lege 2005: 703), welcher produktiver genutzt werden könnte. Auch müssen die Hochschullehrer Rechenschaft über die Inhalte ihrer Lehrveranstaltung ablegen. Nötig für diese Grundrechtseingriffe der Verwaltung wäre aufgrund des rechtsstaatlichen Vorbehaltes des Gesetzes eine gesetzliche Ermächtigung (vgl. Heitsch 2007: 772).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass das Tempo der Akkreditierung nicht auf die Reformdynamik angepasst ist, mit der Konsequenz, dass zum Teil Studiengänge entwickelt und ohne Akkreditierung begonnen werden. Schlimmstenfalls kann dies die Folge haben, dass sich die Ablehnung eines Akkreditierungsantrags abzeichnet, obwohl der Studiengang schon begonnen wurde. Auch besteht eine große Nachfrage nach den sog. „peers“, den Gutachtern der Akkreditierungsagenturen, da viele diese Tätigkeit nicht übernehmen wollen, „da der Prozess sehr zeitaufwändig ist und es kein Honorar dafür gibt“ (Kehm 2007: 88).

Ein weiterer häufig angeführter Kritikpunkt ist die Tatsache, dass die Akkreditierungsagenturen im Gegensatz zum Akkreditierungsrat in ihrer Beurteilung

unabhängig sind, während der Akkreditierungsrat häufig von der Politik der deutschen Kultusministerkonferenz dominiert wird, da dieser, wie bereits erwähnt, der größte Geldgeber des Akkreditierungsrates ist.

Die Probleme, die speziell mit der Rechtsnatur der Akkreditierungsagenturen zusammenhängen, werden unter Punkt 5.1 behandelt.

5. Gründe einer Privatisierung der Akkreditierung von Studiengängen

Von Anfang an war es Ziel, das Akkreditierungswesen und insbesondere die Akkreditierungsagenturen mit einer schlanken Bürokratie auszustatten, so dass sie politikfern wirken, keinen Behördencharakter erhalten und inhaltliche und regionale Offenheit ausstrahlen. (vgl. Lege 2005: 701) Dies verlieh den Agenturen vor allem ein privates Auftreten, was zu Problemen führt, denn „das Regelwerk, das sie kontrollieren sollen ist ... staatlich“ (Winter 2008: 100). Die Ministerien aber verlagern die Genehmigungsverfahren in die Akkreditierungsagenturen, was ein Beleg zur Annahme von Privatisierung ist. Hinzu kommt, dass bei einer Akkreditierung „- neben der inhaltlichen Begutachtung durch Fachleute – die Einhaltung staatlicher Strukturvorgaben von privaten Einrichtungen überprüft“ wird (Winter 2007: 103).

Dieses private, nicht-staatliche Auftreten der Akkreditierungsagenturen sowie der Akkreditierungsrat als verselbständigte Verwaltungseinheit selbst, haben eine sehr ähnliche Grundidee wie in den Vereinigten Staaten von Amerika ansässige Independent Agencies:

„Die ... mögliche Konzentration staatlichen Expertenwissens sowie die Überlegung, dass Regulierungsentscheidungen, die einer möglichst unabhängigen, kollegial strukturierten und mit Repräsentanten der beteiligten Interessen besetzten Instanz überantwortet sind, besser von den Beteiligten angenommen werden.“ (Heitsch 2007: 774)

Deshalb stellt sich zum einen die Frage nach der Rechtsnatur der Akkreditierung und zum anderen, ob die Ausübung des oben genannten staatlichen Regelwerkes durch private Akkreditierungsagenturen eine Form der Beleihung darstellt.

5.1 Rechtscharakter des Akkreditierungssystems

Der Rechtscharakter des Akkreditierungssystems ist unklar, da zum einen die Stellung des Akkreditierungsrates als Stiftung nebulös ist und es zum anderen strittig ist, ob das Akkreditierungswesen nach öffentlichem Recht oder Privatrecht zu beurteilen ist.

Laut Akkreditierungsstiftungsgesetz ist der Akkreditierungsrat ein Organ der öffentlich-rechtlichen Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen zur Akkreditierung von Studiengängen, die von der Kultusministerkonferenz als Verwaltungsträger geschaffen wurde. Diese Stiftung ist Rechtsträger des Akkreditierungsrates und ermächtigt ihn, den Akkreditierungsagenturen das Recht zur Akkreditierung von Studiengängen zu übertragen. Dies sei eine „Mogelpackung“ (vgl. Lege 2005: 704), da Stiftungen rechtlich verselbständigte Vermögen sind, aber im Falle des Akkreditierungsrates kein Stiftungsvermögen vorhanden ist. Auch ist es nicht möglich, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Hoheitsgewalt aller Länder auf die Stiftung überträgt, was allerdings nötig wäre, da die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private besondere demokratische Legitimation erfordert. Nach Lege (vgl. 2005: 704) wäre diese Legitimation in Form eines Staatsvertrages zu erreichen, da der Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Länder liegt. Doch dies ist bisher nicht erfolgt, lediglich wurde eine Vereinbarung der Kultusminister getroffen.

Wie eingangs erwähnt, ist auch unklar, ob das Akkreditierungswesen nach öffentlichem Recht oder Privatrecht zu beurteilen ist. Dies scheint besonders relevant für den Rechtsschutz nach einer verweigerten Akkreditierung durch die jeweilige Agentur. Zwar fungiert die Akkreditierungskommission als interne Widerspruchsinstanz, aber wenn auch diese eine Akkreditierung ablehnt, müsste die jeweilige Hochschule den oder die Studiengänge neu akkreditieren lassen, da ein Wechsel der Agentur „laut Beschluss des Akkreditierungsrates vom 20.6.2005 nicht erlaubt“ ist (Winter 2007: 100). Daher ist es notwendig zu wissen, ob es sich um öffentliches Recht oder Privatrecht handelt, da sonst unklar ist, ob - sofern eine Hochschule den Rechtsweg nach einer verweigerten Akkreditierung einschlägt - das Verwaltungs- oder Amtsgericht zuständig ist.

Es wurde zwar Wert darauf gelegt, dass die Agenturen privat scheinen und „grundsätzlich unterfällt die Tätigkeit von Privatrechtssubjekten, wie den Akkreditierungsagenturen dem Privatrecht“ (Schuhmacher 2006: 2), doch dies rechtfertigt kein Urteil darüber, nach welchem Recht sie endgültig zu betrachten sind. Ganz im Gegenteil ist die Meinung verbreitet, dass es sich vielmehr um öffentliches Recht handelt, wobei „die Tatsache, dass die Universitäten und/oder Fakultäten mit den Agenturen Verträge über die

Akkreditierung schließen, nicht entscheidend“ ist (Lege 2005: 701), da es auch öffentlich-rechtliche Verträge gibt und es sich nach dem Gegenstand des Vertrages richtet, wann ein solcher vorliegt. Generell ist die Abgrenzung zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht sehr diffizil und eine offizielle oder amtliche Zuordnung, nach welchem Recht die Akkreditierungsagenturen nun zu beurteilen sind, ist nur schwer möglich. Kehrt man zu den traditionellen Definitionen von öffentlichem Recht zurück, lassen sich Parallelen zum Akkreditierungssystem in Deutschland feststellen. Die Interessentheorie besagt, dass öffentliches Recht dem Gemeinwohl dient und Privatrecht dem Nutzen der Einzelnen (vgl. Lege 2005: 701). Diese Theorie ist ein Indiz, dass es sich beim Akkreditierungswesen um öffentliches Recht handelt, denn die Akkreditierung von Studiengängen dient dem Gemeinwohl und der Aufsicht über das Hochschulwesen, was eine öffentliche Aufgabe darstellt. Eine weitere Theorie ist die Subordinationstheorie, „nach der öffentliches Recht vorliegt, wenn zwischen den Beteiligten ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht, kurz, wenn Befehl und nicht freiwilliger Konsens gilt“ (Lege 2005: 701). Dies ist zumindest teilweise der Fall, da die Akkreditierung in einem Teil der Bundesländer gesetzlich vorgeschrieben ist, so „schreibt § 50 Abs. 2 SaarlUG vor, dass jeder neue oder wesentlich geänderte Studiengang in der Regel zu akkreditieren ist“ (Heitsch 2007: 771). Vergleichbare gesetzliche Anordnungen existieren in Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese „erzwungene Subordination der Universitäten unter die Akkreditierungsagenturen“ (Lege 2005: 702) ist öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung. Ein weiteres Argument, dass es sich beim deutschen Akkreditierungssystem um öffentliches Recht handelt, ist der Fakt, dass das Akkreditierungswesen vom Hochschulgesetz sowie dem Akkreditierungsstiftungsgesetz beherrscht wird. Bei letzterem „handelt es sich um Hochschulrecht bzw. dem Hochschulrecht zuzuordnendes Recht, welches wiederum ein typisches Rechtsgebiet des öffentlichen Rechts darstellt“ (Schuhmacher 2006: 3). Auch Heitsch (vgl. 2007: 778) kommt zu dem Schluss, dass die Akkreditierungsbefugnis öffentlich-rechtlicher Natur ist, da die Befugnis gemäß des Akkreditierungsstiftungsgesetzes, Studiengänge durch Verleihung des Siegels zu akkreditieren, ein Bestandteil der Aufsicht über die jeweiligen Hochschulen sei, welche als juristische Personen zu sehen sind. Dies ergebe sich aus den jeweiligen Landeshochschulgesetzen, aus ministeriellen Rundschreiben oder aus Vereinbarungen zwischen Hochschule und Landeswissenschaftsministerium.

5.2 Vorliegen einer Beleihung?

Bevor erörtert wird, inwiefern die Tätigkeit der Akkreditierungsagenturen, die keine staatlichen Einrichtungen sind, aber ein staatliches Regelwerk kontrollieren, eine Form der Beleihung darstellt, ist zunächst zu klären, was man unter einer Beleihung versteht.

Grundsätzlich bedeutet Beleihung, „dass der Staat oder ein sonstiger Hoheitsträger einem anderen Rechtssubjekt etwas überträgt, was ausschließlich dem Staat oder den sonstigen Hoheitsträgern vorbehalten ist“ (Heitsch 2007: 775). Heutzutage haben sich zwei Richtungen herausgebildet: Zum einen die Aufgabentheorie, wonach bereits die Übertragung materiell staatlicher Rechte für das Vorhandensein einer Beleihung ausreicht und zum anderen die Befugnis- bzw. Rechtsstellungstheorie, „welche dagegen die Verleihung hoheitlicher Befugnisse an das Privatrechtssubjekt durch den Staat oder einen anderen Hoheitsträger“ (Heitsch 2007: 776) verlangt.

Zunächst ist zu beurteilen, inwiefern es sich bei der Akkreditierung um einen verbindlichen Verwaltungsakt handelt. Dies ist nicht eindeutig, da Verwaltungsakte „von Behörden erlassen werden“ (Lege 2005: 702) und die Akkreditierungsagenturen durch ihr privates und politikfernes Auftreten jeglichen Behördencharakter abstreiten. Widerlegt wird dies von der Tatsache, dass viele Indizien dafür sprechen, dass Akkreditierungsagenturen, wie im vorherigen Kapitel erläutert, nach öffentlichem Recht zu beurteilen sind und des Weiteren Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, was rechtlich entscheidender ist, als die bloße Tatsache, ob es sich nun um eine Behörde handelt oder nicht. Ein weiteres Argument ist der Fakt, dass der Akkreditierungsrat eindeutig staatliche Aufgaben wahrnimmt, diese wurden ihm, bzw. der ihn tragenden Stiftung (vgl. Lege 2005: 702), offiziell übertragen, beispielsweise in Form von § 50 Abs. 2 SaarlUG, oder vergleichbaren gesetzlichen Anordnungen in anderen Bundesländern. Die Übertragung dieser staatlichen Aufgaben berechtigt den Akkreditierungsrat dazu, die Akkreditierungsagenturen auf eine bestimmte Akkreditierungsdauer zu bevollmächtigen, Studiengänge zu akkreditieren, was die Agenturen auf einer Seite zu einer Behörde macht und den Verdacht auf eine Beleihung bekräftigt, aber noch keinen förmlichen Beleihungsakt darstellt. Eine weitere Konsequenz dieser Übertragung ist, dass die Hochschule an die Entscheidung der jeweiligen Akkreditierungsagentur gebunden ist, und das Ministerium einschreiten könnte, sofern ein Studiengang ohne Akkreditierung eingerichtet wird.

Ein Verwaltungsakt besteht erst dann, wenn er eine rechtsverbindliche Anordnung darstellt. Insofern könnte man annehmen, dass die Akkreditierung nur eine Vorbereitung für

einen Verwaltungsakt sei, denn wie die Kultusministerkonferenz 2004 betonte, existiere eine funktionale Trennung von staatlicher Genehmigung und Akkreditierung, denn die Akkreditierung stattet die Studiengänge nur mit einem Existenzrecht aus, um dann die staatliche Genehmigung zu ermöglichen, was in den meisten Ländern auch der Fall ist. Diese Vorbereitung wäre mit einer medizinisch-psychologischen Untersuchung nach Verlust der Fahrerlaubnis zu vergleichen, welche als interdisziplinäre Hilfestellung für die Fahrerlaubnisbehörden gilt. Nicht zutreffen würde dies im Falle von Mecklenburg-Vorpommern, wo das zuständige Ministerium nach einer Akkreditierung die Studiengänge nicht mehr genehmigen muss und somit die Akkreditierung einen Verwaltungsakt darstellt (vgl. Lege 2005: 702). In diesem Fall rücken die Akkreditierungsagenturen als Zulassungsinstanz an die Stelle des Ministeriums, ohne aber jegliche Form von hochschulpolitischer Verantwortung zu tragen, da lediglich staatliche Vorgaben umgesetzt werden. „Mit dieser Deregulierung in Form einer Pseudo-Privatisierung stiehlt sich der Staat letztendlich aus der Verantwortung, erlaubt sich aber, weiterhin mit zu steuern ohne selbst zu kontrollieren“ (Winter 2007: 102).

Unklar ist, ob ein Land einen Studiengang auch einrichten kann bei einer abgelehnten Akkreditierung, da dies vom jeweiligen Landesrecht abhängt, je nachdem ob man die Akkreditierung lediglich als unverbindliche Begutachtung ansieht; denn dann könnte man argumentieren, „dass die Universitäten aufgrund ihrer Autonomie in Sachen Wissenschaft [...] einen Studiengang auch bei negativem Akkreditierungs’bescheid’ einrichten dürfen“ (Lege 2005: 702). Doch dies sei rechtswidrig, da die Kosten eines Akkreditierungsverfahren erheblich sind und ein solcher Aufwand für eine unverbindliche Begutachtung unverhältnismäßig sei.

Es lässt sich festhalten, dass die Akkreditierung der Akkreditierungsagenturen durch den Akkreditierungsrat einen Verwaltungsakt darstellt und dahingehend auch die Akkreditierung von Studiengängen durch die Agenturen, was ihnen den Charakter einer Behörde verleiht und sie zum „Hochschul-TÜV“ (vgl. Lege 2005: 702) macht. Doch sind die Akkreditierungsagenturen wie der TÜV wirksam Belehene? Gleicht man ihr Handeln mit den eingangs genannten Definitionen einer Beleihung ab, insbesondere mit der Befugnis- bzw. Rechtsstellungstheorie, kommt der Gedanke auf, dass sich dies deckt. Dem Tätigkeitsbericht des Jahres 2005 der Fachakkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik (kurz ASIIN) lässt sich entnehmen, dass zumindest die Stiftung zur Akkreditierung von

Studiengängen, welche als Träger des Akkreditierungsrates fungiert, als Beliehene gesehen werden kann, denn auf der Kultusministerkonferenz im Dezember 2005

„erklären die Länder, dass sie mit der Vereinbarung vom 16. Dezember 2004 – und zwar jedes Land für seinen Zuständigkeitsbereich handelnd – die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Vollzug der gemeinsamen Strukturvorgaben nach § 9 Abs. 2 HRG für die durch Beschluss der Kultusministerkonferenz festgelegten Studien und Ausbildungsgänge der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland übertragen.“ (ASIIN 2005: 7)

Was den privatrechtlich organisierten Agenturen allerdings fehlt, ist die gesetzliche Grundlage, die ihnen Hoheitsgewalt überträgt sowie ein förmlicher Beleihungsakt. „Nur wenn beides vorliegt, sind die Agenturen wirksam zum Beliehenen geworden“ (Lege 2005: 703). Der momentane Status ist rechtlich stark bedenklich, denn die Aufgaben, die die Agenturen wahrnehmen sind hoheitlich, entbehren jedoch jeglicher gesetzlichen Grundlage. Somit handelt es sich um einen hoheitlichen Akt, der ohne rechtsstaatliche Sicherung durchgeführt wird, da „in der Akkreditierung – neben der inhaltlichen Begutachtung durch Fachleute – die Einhaltung staatlicher Strukturvorgaben von privaten Einrichtungen überprüft“ wird (Winter 2007: 103).

Abschließend ist hinzuzufügen, dass es sich bei der Akkreditierung von Studiengängen durch Private um eine funktionale Privatisierung handelt. Dies impliziert eine Delegation eines bestimmten Aufgabenvollzugs an private Unternehmen, in diesem Fall an die Akkreditierungsagenturen, „während die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung weiterhin beim öffentlichen Aufgabenträger – Staat oder kommunale Gebietskörperschaft – bleibt [...]“ (Friedrich Ebert Stiftung e.V. 2008: 1). Eine der Möglichkeiten der funktionalen Privatisierung ist als „outsourcing“ bekannt. Dies bedeutet, dass Kosten gesenkt werden, indem einzelne Aktivitäten ausgelagert werden. Ziele der funktionalen Privatisierung sind ein effizienteres Bereitstellen von Leistungen, eine Verbesserung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses, eine Serviceverbesserung für die Kunden durch Konzentration auf die Kernaufgaben sowie eine Erhöhung der Flexibilität (vgl. Friedrich Ebert Stiftung e.V. 2008: 1)

6. Fazit

Wie sich zeigt, bestehen einige Ungereimtheiten bezüglich des Akkreditierungssystems in Deutschland. Die Kosten der Akkreditierungsverfahren belasten die Universitäten schwer, die gesetzlichen Regelungen zur Akkreditierung unterscheiden sich teilweise von Bundesland zu

Bundesland und das System scheint nicht mit der Reformdynamik in Verbindung mit der weiterhin steigenden Anzahl neuer Bachelor- und Masterstudiengängen zurecht zu kommen. Es fehlt an klaren Zuständigkeiten und verbesserten Verfahren.

Auch mit den Akkreditierungsagenturen soll es Diskrepanzen gegeben haben (vgl. Lege 2005: 707), so soll die unrechtmäßige Vergabe von Akkreditierungen sanktioniert werden, woraufhin einige der Akkreditierungsagenturen argumentierten, dass sie über Gewerbefreiheit verfügen, was obskur erscheint, „denn wenn die Agenturen nicht gewinnorientiert arbeiten, können sie kein Gewerbe sein“ (Lege 2005: 707) nach geltendem Wirtschaftsverwaltungsrecht. Die Einhaltung staatlicher Strukturvorgaben durch private Einrichtungen in Form der Akkreditierungsagenturen ist besonders fraglich, da durch das Akkreditierungswesen weitreichende Entscheidungen gefällt werden, denen die Hochschulen relativ schutzlos ausgeliefert sind (vgl. Winter 2007: 102).

Das deutsche Akkreditierungssystem ist ein anschauliches Beispiel, um zu verdeutlichen, dass Verwaltungsrecht einen Sinn hat. Wo in der heutigen Zeit doch so oft die Rede von „Verbürokratisierung“ oder ähnlichen Diffamierungen ist, zeigt sich, dass feste Zuständigkeiten, Klarheit von Verfahren und Organisation, gesetzliche Grundlagen und letztendlich Demokratie essentiell sind.

Bezüglich der Zukunft des Akkreditierungssystems gibt es verschiedene Denkansätze. Zum einen wird überlegt, die Qualitätssicherung auf europäische Ebene zu verlegen (vgl. Küster/Schnitzer 2005: 27), entweder durch ein hierarchisches Modell mit übergeordneter europäischer Zentralstelle oder mit weiterhin eigenständigen Akkreditierungsagenturen, die dann aber über die Landesgrenzen hinaus arbeiten.

Auch bestünde die Möglichkeit, die Akkreditierung schlichtweg abzuschaffen, so dass sich die Hochschulen wieder selbst der Qualitätssicherung widmen und wenn überhaupt lediglich das Management einer Hochschule beurteilt wird, ähnlich der System-Akkreditierung. „Viele Diskutanten sind der Meinung, wenn dieses Management einer Hochschule in Ordnung erscheint, könnte auf eine Akkreditierung bzw. Evaluation verzichtet werden.“ (Lange 2005: 15)

Ein Kompromiss wäre die Verschlinkung der Akkreditierung (vgl. Winter 2008: 101). So könnte man die Re-Akkreditierungsintervalle verlängern oder die Re-Akkreditierung generell abschaffen. Auch wird überlegt, Bachelor- und Masterstudiengänge gemeinsam zu akkreditieren. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, sog. „Cluster-Akkreditierungen“ durchzuführen, wo nicht einzelne Studiengänge, sondern alle Studiengänge eines Fachbereichs in einem Verfahren akkreditiert werden (vgl. Kehm 2007: 91). Ein anderer

Vorschlag ist die bestehende Programm-Akkreditierung durch eine System-Akkreditierung zu ersetzen (vgl. Winter 2008: 100), denn bei der Systemakkreditierung werden lediglich die hinter den Studiengängen liegenden qualitätssichernden Faktoren überprüft, was Kosten und Zeit einsparen und den Hochschulen die Gelegenheit bieten würde, diese Mittel für andere Zwecke einzusetzen.

Literaturverzeichnis

ASIIN (Fachakkreditierungsagentur für Studiengänge der Ingenieurwissenschaften, der Informatik, der Naturwissenschaften und der Mathematik) 2005. Tätigkeitsbericht 2005, 1-24.
http://www.asiin.de/deutsch/download/ar_bericht_2005.pdf

(Zugriff: 15. Dezember 2008)

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. 2008. Wegbeschreibung für die kommunale Praxis - Funktionale Privatisierung, 1-5

http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/P_Funktionale_Privatisierung.pdf

(Zugriff: 06. März 2009)

Heitsch, Christian 2007. Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, in: Die Öffentliche Verwaltung – Jahrgang 2007, 770-779.

Kehm, Barbara, M. 2005. Akkreditierungsagenturen in Deutschland, in: Bretschneider, Wildt (Hg.). Handbuch Akkreditierung von Studiengängen. Bielefeld, 131-144.

Kehm, Barbara M. 2007. Struktur und Problemfelder des Akkreditierungssystems in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung 29, Heft 2/07, 78-97.

KMK, HRK, BMBF 2003. Gemeinsamer Bericht von Kultusministerkonferenz, Hochschulrektorenkonferenz und Bundesministerium für Bildung und Forschung: Realisierung der Ziele der „Bologna-Erklärung“ in Deutschland, 1-17.

http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/deutschland_de.pdf

(Zugriff 15. Dezember 2008)

Küster, Eva Charlotte/ Schnitzer, Klaus 2005. Deutschland und die Schaffung eines europäischen Hochschul- und Forschungsraumes, in: Bretschneider, Wildt (Hg.). Handbuch Akkreditierung von Studiengängen. Bielefeld, 19-27.

Lange, Josef 2005. Evaluation und Akkreditierung: Anforderungen aus Sicht der Länder, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.). Beiträge zur Hochschulpolitik 3/05. Bonn, 15-26.

<http://www.hrk.de/de/download/dateien/Beitr3-2005-Experten.pdf>

(Zugriff 15. Dezember 2008)

Lege, Joachim 2005. Die Akkreditierung von Studiengängen, in: Juristenzeitung 60, 698-707.

Reinhardt, Uwe 2001. Neues Staatsverständnis und Hochschulautonomie – Instrumente der Strukturplanung und Qualitätssicherung, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.). Beiträge zur Hochschulpolitik 1/01, Akkreditierung von Studiengängen – Zukunft der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 9-23.

Schade Angelika 2005. Der Akkreditierungsrat, in: Bretschneider, Wildt (Hg.). Handbuch Akkreditierung von Studiengängen. Bielefeld 125-130.

Schreier, Joachim 1999. Evaluation und Qualitätssicherung in Deutschland – Ein Überblick, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.). Beiträge zur Hochschulpolitik 7/99. Bonn, 15-22.

<http://www.hrk.de/de/download/dateien/GemeinsameZiele7-1999.pdf>

(Zugriff: 15. Dezember 2008)

Schuhmacher, Michael 2006. Ausgewählte Zulässigkeitsfragen bei der gerichtlichen Überprüfung des deutschen Akkreditierungssystems am Beispiel Baden-Württembergs. Heidelberg, 1-5

http://www.jurawelt.com/sunrise/media/mediafiles/13611/akkreditierung_rechtsweg.pdf

(Zugriff: 15. Dezember 2008)

von Hoyningen-Huene, Dietmar 2001. Qualitätssicherung im Hochschulbereich, der Prozess der Akkreditierung, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hg.). Beiträge zur Hochschulpolitik 1/01, Akkreditierung von Studiengängen – Zukunft der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 41-48.

Winter, Martin 2007. Programm-, Prozess-, Problem-Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen, in: die hochschule 2/07, 88-124.

Winter, Martin 2008. Programm-, Prozess-, Problem-Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen, in: Forschung & Lehre 2/08, 98-101

Bjoern Lojda

„Lobby-Beamte“ in Bundesministerien: Schreiben Unternehmen wichtige Gesetze selbst?

Gliederung

1. Einleitung

2. Begriffsklärung

2.1 Lobbyismus

2.2 Lobbyismus und Privatisierung

3. Ministerialbürokratie als wichtiger Adressat von Lobbyingaktivitäten

4. Chronik der Ereignisse

4.1 Moderner Staat – Moderne Verwaltung

4.2 Monitor-Bericht vom 19.10.2006

4.3 Reaktionen der Öffentlichkeit und der Politik

4.4 Bericht des Bundesrechnungshofs

4.4.1 Kurzfassung

4.4.2 Prüfungsmaßstäbe

4.4.3 Prüfungserkenntnisse

4.4.4 Bewertungen und Empfehlungen

4.5 Reaktionen auf den Bericht des Bundesrechnungshofs

4.6. Allgemeine Verwaltungsvorschrift

4.7 Bericht Bundesministerium des Innern über externe Mitarbeiter

5. Bewertung der Ereignisse

5.1 Schreiben Unternehmen Gesetze tatsächlich selbst?

5.2 Privatisierung des Gesetzgebungsprozess?

6. Fazit

1. Einleitung

Als die Journalisten Sascha Adamek und Kim Otto in der ARD-Sendung „Monitor“ gleich mehrere Berichte über sogenannte „Lobby-Beamte“ in deutschen Ministerien veröffentlichten, löste dies eine heftige Debatte in der politischen Landschaft der Bundesrepublik aus. Sie brachten ans Licht, dass durch das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ der rot-grünen Regierung unter Kanzler Schröder, Tür und Tor für Wirtschaft und Verbände zur direkten Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess geöffnet wurde. Der Vorwurf war enorm: Unternehmen können sich Gesetze praktisch selbst schreiben!

Dass Wirtschaft und Verbände seit jeher am politischen Willensbildungsprozess mitwirken und indirekt an der Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben beteiligt waren, war bekannt. Doch die neue, direkte Möglichkeit der Einflussnahme war der eigentliche Skandal, der Aufsehen erregte.

Externe Mitarbeiter aus der privaten Wirtschaft können, laut Adamek und Otto, durch das Austauschprogramm einen Schreibtisch im Ministerium beziehen. Als Beamte auf Zeit arbeiten sie im Ministerium an Gesetzesvorlagen mit und stehen dabei weiterhin auf der Gehaltsliste der Unternehmen. In manchen Fällen agieren diese „Lobby-Beamten“ sogar in leitenden Positionen und können vor Ort erheblichen Einfluss auf die Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen nehmen. Aufgrund der Tatsache, dass sie weiterhin von der Wirtschaft bezahlt werden, liegt der Verdacht nahe, dass die private Wirtschaft ihre Interessen ungehindert in den Gesetzgebungsprozess einbringen kann. Dies wäre in hohem Maße intransparent und undemokratisch. Es wirft folgende Frage auf mit der sich diese Arbeit auseinandersetzt:

Schreiben sich Unternehmen mit Hilfe der „Lobby-Beamten“ wichtige Gesetze tatsächlich selbst? Wurde eine der ureigensten Aufgaben unseres Staatsapparats, die Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben „hinter den Kulissen“ privatisiert oder kann davon keine Rede sein?

In der folgenden Arbeit soll zunächst einmal der Begriff Lobbyismus näher definiert werden. Daraufhin soll dargelegt werden, wie Lobbyismus mit Privatisierung in Verbindung zu bringen ist.

Dann soll erläutert werden welche Rolle die Ministerialbürokratie im Gesetzgebungsprozess spielt und warum die Ministerien ein so wichtiger Adressat der Lobbyisten sind.

Im darauf folgenden Teil sollen die Ereignisse im Zusammenhang mit den Veröffentlichungen zum Lobbybeamtentum der Journalisten Adamek und Otto dargestellt

werden. Die entfachte heftige politische Diskussion und das öffentliche Interesse führte zu vielerlei Kritik verschiedenster Institutionen an der Regierung. Die aktuellen Ereignisse, von Kleinen Anfragen im Bundestag als erste Reaktion im Herbst 2006, über eine Prüfung des Sachverhalts durch den Bundesrechnungshof im Frühjahr 2008, bis hin zum Erlass einer allgemeinen Verwaltungsvorschrift durch die Bundesregierung im Sommer diesen Jahres, sollen kurz nachgezeichnet werden. Entlang der Geschehnisse soll die Kritik am Lobbyismus in den Ministerien der Argumentation der Regierung gegenübergestellt und diskutiert werden. Zum Schluss sollen die Ergebnisse der Analyse bewertet werden und damit die Frage ob sich Unternehmen Gesetze selbst schreiben und inwiefern der Gesetzgebungsprozess wirklich „privatisiert“ worden ist, beantwortet werden.

2. Begriffsklärung

2.1. Lobbyismus

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts lag das „Willard Hotel“ in Washington D.C. zwischen Kapitol, dem Sitz des amerikanischen Kongresses und dem Weißen Haus. In der Vorhalle des Hotels, der Lobby, trafen sich Wirtschaftsvertreter und Abgeordnete des Parlaments. Zu dieser Zeit wurden Konzessionen für den Eisenbahnbau vergeben, die Erschließung des Kontinents war in vollem Gange und natürlich mit großen wirtschaftlichen Interessen verbunden. So fand das Wort „Lobbyist“ erstmals Erwähnung, als der damalige amerikanische Präsident Ulysses Grant die Personen, die in der Lobby des Willard Hotels, die um Kontakt mit den Parlamentariern bemüht waren, als „Lobbyisten“ bezeichnete (Köppl 2001: 218).

Lobbyismus entstand zusammen mit der modernen Politik und war Ausdruck der entstandenen Interessengruppen (Leif/Speth 2006: 14f).

Heute wird Lobbyismus ganz allgemein als Versuch der Einflussnahme von gesellschaftlichen Gruppen, Wirtschaftsverbänden und Firmenvertretungen auf Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verstanden (Köppl 2001: 218). Hierbei wird der informelle Charakter des Begriffs Lobbyismus deutlich, „wonach politische Entscheidungen vor allem im vorpolitischen Raum der Willensbildung und des Interessenabgleichs getroffen werden“ (Köppl 2001: 218).

In der Literatur herrscht jedoch Uneinigkeit über das genaue Verständnis des Begriffs, häufig wird unterschiedlich definiert. Im Rahmen dieser Arbeit soll folgendes Begriffsverständnis zu Grunde gelegt werden:

„Lobbying ist die Beeinflussung der Regierung durch bestimmte Methoden, mit dem Ziel, die Anliegen von Interessengruppen möglichst umfassend bei politischen Entscheidungen durchzusetzen. Lobbying wird von Personen betrieben, die selbst am Entscheidungsprozess nicht beteiligt sind“ (Leif/Speth 2006: 12).

Man unterscheidet hierbei nochmals zwei Arten des Lobbying: „Kommerzielles Lobbying“ und „politisches Lobbying“ (Kahler/Lianos 2003: 336). Ersteres beschreibt eine Art „Beschaffungs-Lobbyismus“, welcher sich in erster Linie mit der Akquirierung öffentlicher Aufträge durch Lobbyingaktivitäten befasst. Diese Form des Lobbyismus tritt beispielsweise häufig im Bereich Verteidigung auf (Wehrmann 2006: 38). Letzteres zielt darauf ab, Anliegen von Interessensgruppen möglichst umfassend in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen. Durch Gesetzes-Lobbyismus soll somit Einfluss auf die Ausgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen genommen werden (Wehrmann 2007: 38f). In der folgenden Arbeit wird vornehmlich der Gesetzes-Lobbyismus thematisiert, da es um die Einflussnahme der Interessengruppen aus der Wirtschaft auf den Gesetzgebungsprozess mittels „Lobby-Beamten“ geht.

2.2. Lobbyismus und Privatisierung

Privatisierung ist ein Begriff der vornehmlich verwendet wird, wenn staatliches Eigentum in den privaten Sektor überführt wird. Was aber wenn dem Staat vorgeworfen wird, bewusst oder auch unbewusst, Teile des Gesetzgebungsprozesses zu „privatisieren“.

„Es gibt fast keine Aufgabe, die nicht ein politischer Verband hier und da in die Hand genommen hätte, andererseits auch keine, von der man sagen könnte, daß sie jederzeit vollends dem Staat eigen gewesen wäre“ (Weber 1919).

Max Weber konstatierte schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts, dass fast keine Aufgabe rein vom Staat ausgeführt wird. Auch nicht die Gesetzgebung, bei der man sicherlich als Kernkompetenz staatlicher Aufgaben sprechen kann?

Wie einleitend beschrieben wurde, wird der Regierung seitens der Journalisten Adamek und Otto vorgeworfen, dass die Wirtschaft Gesetzentwürfe durch Lobby-Beamte praktisch selbst schreibt und ausarbeitet. Der Staat hat eigentlich die Aufgabe Gesetzesvorlagen im Ministerium selbst auszuarbeiten. Wirtschaft und Verbände haben dabei vielfältige Möglichkeiten ihre Vorstellungen an die Entscheidungsträger des Staats heranzutragen. Hierbei galt die institutionelle Trennung von privatem Sektor und Staat immer als Konsens (Adamek/Otto 2008: 10). Durch die Recherchen von Adamek und Otto kam ans Licht, dass Lobby-Beamte im Ministerium diese institutionelle Trennung aufheben. Wenn Lobby-

Beamte, bezahlt von der Wirtschaft, an Gesetzentwürfen mitarbeiten und bei Vergabeverfahren im Ministerium direkt beteiligt sind, dann führen Private zumindest teilweise Staatsaufgaben aus. Man kann hier von einer funktionalen Privatisierung von Teilen des Gesetzgebungsprozesses sprechen. Privatisierung einer hoheitlichen Aufgabe durch versteckten Lobbyismus in den Ministerien mittels Lobby-Beamter der privaten Wirtschaft. Privatisierung hinter den Kulissen soll bedeuten dass Unternehmen zunächst unbemerkt von Öffentlichkeit und Politik Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebung gewonnen haben. Um zu verstehen welche Folgen eine solche Möglichkeit der Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess hat, muss zunächst die Rolle der Ministerialbürokratie in diesem Prozess geklärt werden. Dadurch soll deutlich werden warum gerade die Ministerialbürokratie ein wichtiger Ansatzpunkt für Lobbying ist.

3. Ministerialbürokratie als wichtiger Adressat von Lobbyingaktivitäten

„Die Bedeutung der Ministerialbürokratie für Lobbyisten ergibt sich aus der Tatsache, dass auf dieser Stufe des politischen Prozesses – der Herstellung von Referentenentwürfen für Gesetze – die besten informellen Möglichkeiten für Lobbyisten bestehen, die Vorhaben gezielt zu beeinflussen“ (Speth 2006: 99).

Ein erheblicher Anteil der eingebrachten Gesetzentwürfe wird in den Ministerien ausgearbeitet. Mitarbeiter im Ministerium sind daher wichtige Ansprechpartner für Lobbyisten. Durch kontinuierliche Kontakte der Interessengruppen mit der fachkundigen Beamtenschaft werden Informationen ausgetauscht und Interessen der verschiedensten Gruppen vermittelt. Auf diesem Informationsaustausch basiert vor allem die Arbeit von Wirtschaftsverbänden. Der Austausch von Informationen der großen Verbände vollzieht sich in eingespielten Routinen und ist überdies in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) geregelt. Durch diese Regelungen ist der Verbändelobbyismus auf eine gesetzliche Grundlage gestellt (Speth 2006: 101ff).

Die Ministerialbürokratie verfügt bei der Akquirierung von Information über erhebliche Spielräume und somit auch über Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse (Speth 2006: 102). Durch die Informationsasymmetrie entsteht ein Kompetenzvorsprung der Bürokratie gegenüber der Politik. Dieser Informationsvorsprung wird oft in Zusammenhang mit Verselbständigung der Verwaltung diskutiert. Vor allem wenn es um Details, Anpassungen und Änderungen von Gesetzentwürfen geht, stützen sich Entscheidungsträger der Regierung auf die Kompetenz der Fachressorts im Ministerium. Die Verwaltung kann den

Gesetzesvorhaben demnach ihren Stempel aufdrücken und darf bei ihrer Rolle im Gesetzgebungsprozess nicht unterschätzt werden. Dass Mitarbeiter des Ministeriums zu wichtigen Adressaten von Interessengruppen werden ist evident. Oft wird deshalb Lobbying in allen Hierarchiestufen der Ministerialbürokratie betrieben (Speth 2006: 99f). Einflussmöglichkeiten in Ministerien zu sichern erscheint unter diesen Bedingungen auch sinnvoll. Aber auch für die Generierung von Fachwissen in den Ministerien ist der Informationsaustausch mit Interessengruppen unabdingbar. „Ohne diese Möglichkeiten der Informationsbeschaffung, der Hinweis auf Probleme und die damit verbesserte Vorbereitung von Entscheidungen, wäre der politische Prozess zum Scheitern verurteilt“ (Speth 2006: 109). Es wird deutlich, dass Wirtschaft und Verbände seit jeher am politischen Willensbildungsprozess mitwirken und versuchen ihre Anliegen möglichst umfassend in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen. Wie in der ARD-Sendung „Monitor“ vom 19.10.2006 berichtet wird, ist die Form des klassischen Lobbyismus jedoch nicht die einzige Möglichkeit Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen. Durch sogenannte Lobby-Beamte, externe Mitarbeiter von Unternehmen in den Ministerien, wird der Weg des klassischen Verbändelobbyismus umgangen und versucht, direkt Einfluss auf die Ausgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen zu nehmen. Im nächsten Abschnitt soll nachgezeichnet werden wie es zur Praxis des Lobbybeamtentums kam und wie die Öffentlichkeit und die Regierung infolge der Monitor-Berichte auf diese schleichende Privatisierung reagiert haben.

4. Chronik der Ereignisse

4.1 Moderner Staat – moderne Verwaltung

Am 16.4.2004 verabschiedete die rot-grüne Bundesregierung das Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ zur Reform der öffentlichen Verwaltung. Ein Reformschwerpunkt war die Steigerung der Managementkompetenz der Bundesministerien, wie dem Evaluationsbericht der Hertie School of Governance vom 10.5.2006 zu entnehmen ist. Das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ ist ein Element des Regierungsprogramms. Durch Personalaustausch zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft soll eine „Option behördenexterner Weiterbildung“ (Fiedler 2006: 7) geschaffen werden. Ziel soll es sein, durch Austausch von Mitarbeitern Einblicke in Prozesse und Strukturen der Gegenseite zu ermöglichen. Dadurch soll das Verständnis für Belange und Interessen der Gegenseite gefördert werden. Langfristig soll ein Prozess angestoßen werden, der die bestehenden

Grenzen zwischen den Sektoren abbaut, Wissenstransfer ermöglicht und letztendlich zu einem Mentalitätswechsel in der öffentlichen Verwaltung führt (Fiedler 2006:7).

4.2 Monitor-Bericht vom 19.10.2006

Das ARD-Magazin „Monitor“ berichtete im Oktober 2006 von externen Mitarbeitern in Ministerien, die zum Teil im Rahmen des Programms „Seitenwechsel“ einen Schreibtisch im Ministerium bezogen haben. Diese externen Mitarbeiter werden auf Zeit vom Staat beschäftigt und weiterhin von ihrer entsendenden Stelle bezahlt. Die Journalisten bezeichnen die Beamten als „Lobby-Beamte“ und monieren, dass diese Lobbyisten der Unternehmen sind. Ausgestattet mit direktem Einfluss auf Vorlagen für Ministerbüros und Gesetzentwürfe, ist von der Privatisierung des Gesetzgebungsprozesses „hinter den Kulissen“ die Rede.

Vor allem werden die Demokratieschädlichkeit und Intransparenz dieser Praxis angeprangert. Als „Diener zweier Herren“ sind Interessenkonflikte für diese Leihbeamten unausweichlich vorprogrammiert. Aufgrund der Tatsache, dass die Entlohnung weiter von den Unternehmen übernommen wird, ist davon auszugehen dass Partikularinteressen ungehindert in die Exekutive einfließen und dadurch „demokratisch geadelt“ werden, ohne legitimiert zu sein. Hier entsteht ein Demokratiedefizit, auch in Anbetracht der Tatsache, dass ausschließlich große Konzerne die Möglichkeit haben Interessen einzubringen. Das Problem der Intransparenz ist offensichtlich. Erst durch gezielte Nachforschungen und intensive Recherche gelang es den Journalisten Licht ins Dunkel dieser Praxis des Lobbybeamtentums zu bringen. Weder Wirtschaft noch Verwaltung waren bereit Informationen bereit zu stellen.

4.3 Reaktionen der Öffentlichkeit und der Politik

Durch die „Monitor“-Berichte wurde das Thema Lobbyisten in Ministerien zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion. Auf Nachfrage des Grünenabgeordneten Volker Beck am 25.10.2006 erklärte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Peter Altmaier, in einer Fragestunde des Bundestags, dass alle Mitarbeiter der Bundesregierung für die Tätigkeit, die sie für die Bundesregierung verrichten, auch von der Bundesregierung bezahlt werden (Beck 2008:1). Dies widersprach natürlich den Berichten des ARD-Magazins und veranlasste Abgeordnete mehrere Fraktionen zu Kleinen Anfragen im Bundestag.¹⁷⁰

Die Bundesregierung räumte daraufhin die Beschäftigung von externen Mitarbeitern in den Ministerien ein. Externe wurden überwiegend auf der Funktionsebene von Referenten

¹⁷⁰ Drucksache 16/3431

eingesetzt, in zwei Fällen jedoch sogar als Referatsleiter. Überdies bestätigte die Regierung, dass die Entlohnung der Beamten weiterhin von der entsendenden Stelle getragen wird. Allerdings schließt die Regierung Möglichkeiten der politischen Einflussnahme durch die Einbindung externer Mitarbeiter in hierarchische Strukturen und somit vorhandene Kontrollmechanismen, aus. Zudem wird gewährleistet, dass externe Mitarbeiter keine selbstständigen und abschließenden Tätigkeiten übertragen werden. Darüber hinaus wird von Vorgesetzten darauf geachtet, dass Interessenkonflikte vermieden werden.¹⁷¹

Die Linkspartei brachte im Frühjahr 2007 einen Antrag¹⁷² ein, der den Einsatz von Externen generell verbietet. In der Öffentlichkeit wurde weiter über die Praxis der Lobby-Beamten diskutiert. Mehrere gemeinnützige Organisationen bemühten sich um Aufklärung. LobbyControl und Campact sammelten Informationen und prangerten weiterhin das Verhalten der Regierung an. Im Februar 2008 veröffentlichten dann die Journalisten Sascha Adamek und Kim Otto das Buch „Der gekaufte Staat“. Hier berichten sie nochmals ausführlich von Lobbyisten in Ministerien und der privilegierten Einflussmöglichkeit großer Konzerne. Durch intensive Nachforschungen konnten zahlreiche Fallbeispiele nachgezeichnet werden, die die Kritik an der Praxis der Lobbybeamten nochmals verstärkte und die Argumentation der Regierung widerlegte. Die Ereignisse in Zusammenhang mit Lobbybeamten beschäftigte aber nicht nur die Öffentlichkeit. Der Bundesrechnungshof prüfte den Sachverhalt in einem 60seitigen Bericht, der an den Haushaltsausschuss des Bundestags übermittelt wurde.

4.4 Bericht des Bundesrechnungshofs

4.4.1 Kurzfassung

In der Kurzfassung des Sachverhalts stellt der Bundesrechnungshof (BRH) fest, dass die Ministerien in nicht unerheblichen Umfang externe Mitarbeiter beschäftigt haben. Die Zahl der Mitarbeiter aus verschiedensten Interessenvertretungen schwankte zwischen 2004 und 2006 zwischen 88 und 106 beschäftigten (BRH 2008: 4). Außerdem wird festgestellt, dass die häufig unentgeltliche Tätigkeit der externen Beschäftigten Fragen hinsichtlich Neutralität, Glaubwürdigkeit und Transparenz des Handelns der öffentlichen Verwaltung aufwirft (BRH 2008: 4).

¹⁷¹ Drucksache 16/3727

¹⁷² Drucksache 16/5406

4.4.2 Prüfungsmaßstäbe

Der Bundesrechnungshof führt weiter aus, dass der Handlungsspielraum der Verwaltung durch Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip bestimmt ist. Das Handeln der Behörden muss zur optimalen Erfüllung öffentlicher Aufgaben von subjektiven Einflüssen freigehalten werden und jede Form von Parteilichkeit soll vermieden werden. Neutralität und Bindung an Recht und Gesetz muss jederzeit gewährleistet sein (BRH 2008: 4).

4.4.3 Prüfungserkenntnisse

Im Bericht an den Haushaltsausschuss kommt der Bundesrechnungshof zum Ergebnis, dass das Risiko von Interessenkonflikten bei externen Beschäftigten aus Verbänden und Einzelunternehmen am größten ist. Beschäftigte aus bundeseigenen bzw. bundesnahen Einrichtungen, die mehr als drei Viertel der externen Mitarbeiter ausmachen, werden als nur begrenzt problematisch angesehen. In Einzelfällen kann ein Einsatz jedoch problembehaftet sein. Mehr als zwei Drittel aller externen Beschäftigten waren länger als sechs Monate in den Ministerien tätig woraus der BRH ableitet, dass „das Ziel einer spezifischen Leistungserbringung für das jeweilige Ministerium im Vordergrund stand“ (BRH 2008: 5). Die maximale Beschäftigungsdauer lag bei fünf Jahren. Einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes von externen Mitarbeitern, der für den Bund spürbare negative Folgen hatte, ließ sich nicht erhärten. Allerdings listet der BRH Risiken beim Einsatz von externen Mitarbeitern auf. Darunter dass es keine allgemeinen Regelungen im Umgang mit Externen gibt und die Entlohnung in 60% der Fälle nicht von den Behörden getragen wurde. Als Gründe für die Anstellung und den Rückgriff auf externe Kompetenz wurden seitens der Ministerien temporärer oder dauerhafter Personalmangel in Folge von Stellenkürzungen genannt. Das Nutzen des Fachwissens wurde als das häufigste Motiv für den Einsatz externer Beschäftigter angeführt (BRH 2008: 7). Letztlich stellt der BRH fest, dass externe Mitarbeiter an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen, in der Außenvertretung der Bundesrepublik und in wenigen Einzelfällen in Führungsfunktionen tätig waren. Die diesen Bereichen stellt der BRH „besondere Einflussmöglichkeiten mit erheblicher Tragweite“ (BRH 2008: 8) fest.

4.4.4 Bewertungen und Empfehlungen

Der BRH bewertet in seinem Bericht die gewonnen Erkenntnisse und gibt Empfehlungen für den Umgang mit dem Sachverhalt ab. Insgesamt besteht keine Notwendigkeit personellen Austausch zwischen Verwaltung und Wirtschaft infrage zu stellen. Risiken bei der

Beschäftigung von externen Mitarbeitern sind erkennbar und müssen, mittels festgelegter Verfahren, auf ein Mindestmaß reduziert werden. Die bestehenden Vorkehrungen reichen dem Urteil des BRH zur Folge nicht aus, um die Risiken zu minimieren.

Er schlägt deshalb vor, einen einheitlichen Rahmen für die Mitarbeit von Externen festzulegen. Personalmangel darf nicht den Einsatz externen Personals rechtfertigen, in Ausnahmefällen kann nicht vorhandenes Fachwissen der Verwaltung durch externe Expertise ergänzt werden. Die Dauer des Einsatzes sollte in der Regel auf höchstens sechs Monate festgesetzt werden. Solange kann das Gehalt von der entsendenden Stelle übernommen werden. Für alle Ministerien soll ein einheitlicher Verhaltenskodex im Umgang mit Externen eingeführt werden. Die Tätigkeit externer Mitarbeiter muss jederzeit überprüfbar und nachvollziehbar sein. Deshalb sollte ein externer Mitarbeiter nicht in Führungspositionen tätig sein (BRH 2008: 10f). Der Einsatzbereich der externen Beschäftigten darf Geschäftsinteressen des entsendenden Unternehmens nicht berühren. Letztlich soll ein externer Mitarbeiter als solcher erkennbar sein und dieses nach Innen- und Außen transparent gemacht werden.

4.5 Reaktionen auf den Bericht des Bundesrechnungshofs

Der Bericht des BRH war Wasser auf die Mühlen der Kritik am Lobbybeamtentum. Volker Beck von den Grünen forderte in einer Rede im Bundestag am 25.4.2008 die Bundesregierung auf, die Empfehlungen des BRH schnellstmöglich umzusetzen (Beck 2008: 1). Die Organisationen Campact und Lobbycontrol (C&LC) veröffentlichten umgehend eine Einschätzung des BRH-Berichts. In den Ergebnissen fühlt sich die Organisation in ihrer Kritik voll und ganz bestätigt, verweist aber auch auf Mängel des BRH-Berichts. Unter anderem wird kritisiert, dass durch die einseitige Möglichkeit für große Konzerne Mitarbeiter ins Ministerien zu entsenden, gewerkschaftliche, soziale und ökologische Interessen benachteiligt werden. C&LC fordert ein Verbot der Mitarbeit von Lobbyisten, eine lückenlose Offenlegung aller Informationen zu externen Mitarbeitern und demokratische Wege zu externem Sachverstand, beispielsweise durch Beteiligungsverfahren in denen gleichberechtigter Zugang für alle gesellschaftlichen Interessengruppen besteht (C&LC 2008: 7).

4.6 Allgemeine Verwaltungsvorschrift

Am 18.6.2008 erlässt die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss eine „Allgemeine Vorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundestagsverwaltung“. Hier wird nach Aussage von Peter Altmaier im

ZDF-Morgenmagazin festgelegt, dass gleiche Regeln im Umgang mit externen Beschäftigten in allen Ministerien festgeschrieben werden. Durch die Vorschrift soll zudem ein Missbrauch ausgeschlossen werden, indem kein externer Mitarbeiter an Gesetzestexten federführend mitarbeiten soll und nicht in Führungs- und Kontrollpositionen arbeiten darf. Auch darf nicht an Vergabeverfahren und Bereichen, die das Geschäftsinteresse des entsendenden Unternehmens berühren, mitgearbeitet werden. Um zusätzlich Transparenz zu schaffen, soll dem Bundestag jährlich über den Einsatz externer Mitarbeiter berichtet werden (Gathmann 2008: 1).

4.7 Bericht Bundesministerium des Innern über externe Mitarbeiter

Im ersten Bericht des Bundesministeriums des Innern an den Bundestag wird von 58 externen Beschäftigten berichtet. Hierbei wird dem Bundestag die entsendende Stelle, Einsatzdauer, Vergütung, Einsatzbereich und Tätigkeit im Ministerium aufgelistet (BMI 2008: 9ff). Der Bericht stößt bei der Anti-Korruptionsorganisation "Transparency International", wie auch bei Abgeordneten von Regierung und Opposition auf heftige Kritik. Es wird der Regierung erneut Mangel an Transparenz vorgeworfen, da der Bericht nicht veröffentlicht wurde (Gathmann 2008:1). Zudem verwundert die plötzliche Halbierung der Anzahl externer Mitarbeiter. Entweder, so wird kritisiert, man habe die Praxis tatsächlich zurückgefahren, oder der Bericht ist unvollständig (Gathmann 2008: 1). Die Fraktion der Linken sieht sich nach dem ersten Bericht des BMI aufgrund des mangelhaften Umgangs mit dem Sachverhalt durch die Bundesregierung dazu veranlasst, weiter für eine komplette Abschaffung der „Leihbeamten“ zu plädieren. Die „deutliche Diskrepanz zu dem, was der Bundesrechnungshof im vergangenen Jahr aufgeführt hatte“ (Gathmann 2008: 2) sei verwunderlich, so auch „Transparency International“. Andere Fraktionen sahen sich nicht veranlasst, die Praxis externer Beschäftigter abzuschaffen, kritisieren jedoch dass der BRH nicht mehr eingebunden sei und der Bericht nicht veröffentlicht wurde. Ein SPD-Abgeordneter kommt zum Urteil: „Echte Transparenz sieht anders aus“ (Gathmann 2008: 3).

Die Ereignisse in Zusammenhang mit den Veröffentlichungen im ARD-Magazin „Monitor“ haben hohe Wellen geschlagen und zu kontroversen Diskussionen im Bundestag und der deutschen Medienlandschaft geführt. Die Diskussion um Lobby-Beamte in Ministerien ist noch längst nicht beendet und die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Im folgenden Teil soll nun bewertet werden, ob Unternehmen Gesetze tatsächlich selbst schreiben. Dabei soll geklärt werden, ob bei der Praxis der Beschäftigung externer Mitarbeiter in Ministerien von einem Privatisierungsvorgang der öffentlichen Verwaltung gesprochen werden kann.

5. Bewertung der Ereignisse

5.1 Schreiben Unternehmen Gesetze tatsächlich selbst?

In den Monitor-Berichten von Adamek und Otto wurde ein wenig reißerisch behauptet, dass Unternehmen der privaten Wirtschaft Gesetze praktisch selbst schreiben können. Nachdem der BRH aufgedeckt hatte, dass externe Mitarbeiter in 60% der Fälle an Vorlagen für Ministerbüros, in 25% an Vergabeverfahren und in 20% der Fälle sogar an der Formulierung von Gesetzestexten beteiligt waren, muss diese Behauptung genauer untersucht werden (Schmidt/Otto 2008).

Es wurde unter 3. dargelegt, dass durch Lobbyingaktivitäten in Ministerien großer Einfluss auf den legislativen Output genommen werden kann. Durch im GGO geregelte Verfahren der Beteiligung von Interessengruppen ist eine Interessenvermittlung aus Wirtschaft in staatliche Institutionen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt und für einen funktionierenden Staat unabdingbar. Die Ministerialbürokratie ist in der Lage Gesetzesvorhaben im Detail, bei Anpassungen und Änderungen von Gesetzentwürfen entscheidend zu beeinflussen. Sie ist dabei institutionell vom privaten Sektor getrennt und dem Gemeinwohl verpflichtet. Der Gesetzgebungsprozess wird zwar durch verschiedenste Formen von Lobbying beeinflusst, die institutionelle Trennung zum privaten Sektor bleibt dabei aber bestehen.

Um Fachwissen auszugleichen und Personalmangel zu ersetzen wurden zunehmend externe Mitarbeiter in Ministerien beschäftigt, die weiterhin von ihrer Unternehmen bezahlt wurden. Hierbei wurde die institutionelle Trennung zwischen Staat und privater Wirtschaft bewusst aufgehoben um Fachkompetenz aus der Wirtschaft zu nutzen. Die Regierung hat gute Gründe zu argumentieren, dass bei mehr als drei Viertel der Fälle externe Mitarbeiter aus bundesnahen Einrichtungen auf Initiative des Ministeriums herangezogen wurden, um Mangel an Fachkompetenz auszugleichen. Zudem kann angeführt werden, dass in den meisten Fällen externe Mitarbeiter auf der Funktionsebene von Referenten beschäftigt wurden, die einer Kontrolle von Vorgesetzten unterstanden. Ferner kann die Regierung behaupten, dass ein Gesetz bis zu seiner Verabschiedung einen Gang durch viele weitere Institutionen des Staates gehen muss und vielen weiteren Kontrollen standhalten muss. Auch die Tatsache, dass der BRH keinen Fall vorsätzlichen Missbrauchs monieren kann, ist ein weiterer Beleg, der seitens der Regierung angeführt werden kann um die Praxis externer Beschäftigter zu rechtfertigen. Jedoch scheint die Praxis, externe Mitarbeiter im Ministerium zu beschäftigen, problematischer als die Regierung eingestehen will. Fallbeispiele aus „Der gekaufte Staat“ belegen, dass vorhandene Kontrollmechanismen und hierarchische Strukturen

keineswegs ausreichen um Lobbyismus in den Ministerien zu kontrollieren. Um die Argumentation zu veranschaulichen, soll exemplarisch ein Beispiel aus dem Buch zitiert werden:

„So stießen wir im Fall der Chemikalienverordnung REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien) sogar auf einen Herrn von der BASF, der zunächst als „zeitweiliger Beamter“ für die EU-Kommission an REACH arbeitete, um dann im Bundeswirtschaftsministerium weiterzumachen, dort bezahlt von der BASF. Der Aufwand war verständlich: Schließlich hätte REACH in seiner Vorfassung bedeutet, dass die Chemieindustrie ab einer bestimmten Jahresproduktion die sichere Verwendung von ca. 100000 chemischen Stoffen hätte nachweisen müssen, darunter mengenabhängig Chemikalien in allen Produkten, von der Kleidung über Möbel bis zum Spielzeug. Doch der Lobby gelang es, den betroffenen Stoffkreis über die Jahre mächtig zu reduzieren und die Anforderungen an die verbliebenen Stoffe, mit wenigen Ausnahmen, herunterzuschrauben. So müssen bestimmte Mindestdaten nur noch für 12000 bis 16000 Stoffe beigebracht werden. Der gesunde Menschenverstand kapitulierte vor dem Gewinninteresse der Chemiebranche, das allzu gerne mit dem Gemeinwohl verwechselt wird“ (Adamek/Otto 2008: 16f).

Wenn Einflussmöglichkeiten dieses Ausmaßes auf Gesetze möglich sind, muss die Regierung weitergehende Maßnahmen zur Kontrolle und Regulierung von Lobbyismus in Ministerien erlassen. Die Verwaltungsvorschrift der Regierung ist hier nur ein erster Ansatz. Nach dem ersten Bericht des BMI an den Bundestag kann zudem davon ausgegangen werden, dass die Praxis weiterhin „hinter den Kulissen“ stattfindet. Mangelnde Fachkompetenz, infolge von linearen Stellenkürzungen, sind sicher nicht innerhalb eines Jahres behoben worden. Partikularinteressen dürfen nicht ungehindert in die Exekutive einfließen. Hier entsteht ein Demokratiedefizit, vom Mangel an Transparenz ganz zu schweigen.

Sicherlich kann nicht davon gesprochen werden, dass Unternehmen Gesetze selbst schreiben. In den meisten Fällen ist externe Fachkompetenz unproblematisch. Diese unproblematischen Fallkonstellationen machen auch einen Großteil aller externer Beschäftigter aus. In der überwiegenden Mehrheit werden Gesetzentwürfe nach wie vor neutralen Beamten verfasst. Jedoch zeigen Einzelfälle gravierende Missstände. Hier wird deutlich, dass Einfluss auf die Ministerialbürokratie durchaus erhebliche Auswirkungen haben kann. Insbesondere bei wichtigen Gesetzen nutzen, in erster Linie große Konzerne, Möglichkeiten Einfluss zu nehmen. Medienwirksam formuliert kann man sagen, dass Konzerne Gesetze selbst schreiben.

Die Realität wird dabei aber nicht richtig widerspiegelt. Jedoch ist eine solche Formulierung sicherlich auch einer bewussten Überspitzung des Sachverhalts geschuldet. Ein erheblicher Einfluss durch Lobby-Beamte kann nicht bestritten werden.

Zudem wird Lobbyismus ja nicht nur durch Lobby-Beamte in Ministerien betrieben, sondern auch in Form des klassischen Verbändelobbyismus an weiteren Entscheidungsträgern des Gesetzgebungsprozesses. Durch „Multi-Voice-Lobbying“ mittels Lobby-Beamter und klassischem Lobbyismus haben vor allem große Konzerne Möglichkeiten ihre Interessen auf mehreren Wegen zu vermitteln. Hier stellt sich eine weitere Problematik dar. Vor allem große Konzerne haben die Möglichkeit Einfluss zu nehmen. Andere, vielleicht weniger finanzstarke Interessengruppen, bleiben auf der Strecke, da sie nicht über die Mittel verfügen an so vielen Stellen vertreten zu sein. Dies schadet in hohem Maße der Gleichberechtigung von Interessengruppen und ist demzufolge demokratieschädlich.

5.2 Privatisierung des Gesetzgebungsprozess?

Nachdem der BRH aufgedeckt hatte, dass externe Mitarbeiter in 60% der Fälle an Vorlagen für Ministerbüros, in 25% an Vergabeverfahren und in 20% der Fälle sogar an der Formulierung von Gesetzestexten beteiligt waren (Schmidt/Otto 2008), wurde die Formulierung „Privatisierung des Gesetzgebungsprozesses“ verwendet. Funktionale Privatisierung bedeutet ursprünglich staatliche Aufgaben von Privaten ausführen zu lassen. Es konnte gezeigt werden, dass in Einzelfällen zumindest große Teile der Interessen von Unternehmen der privaten Wirtschaft durch Lobby-Beamte eingeflossen sind. Jedoch wird die Aufgabe Gesetzesvorlagen zu schreiben in den meisten Fällen weiter von Beamten ausgeführt. Auch ist es im Beispiel nicht gelungen Gesetze durch Lobbyisten gänzlich scheitern zu lassen. Von Privatisierung kann somit keine Rede sein. Einzelne Fälle belegen jedoch, dass mitunter wichtige Gesetze zu großen Teilen aus der Feder der privaten Wirtschaft stammen. In diesen Fällen kann man von einer Privatisierung sprechen, wobei der Begriff weiter gefasst verstanden werden muss. Aufgaben wurden nicht bewusst vom Staat an Private gegeben, sondern sind dem Staat schleichend entglitten. Man kann der Regierung nicht vorwerfen, bewusst zu privatisieren. Aber unbewusst wurde eine Möglichkeit für Unternehmen geschaffen, Lobbyisten in Ministerien zu platzieren. Der Wirtschaft ist es sozusagen gelungen, den Gesetzgebungsprozess heimlich, hinter den Kulissen zu privatisieren.

6. Fazit

Durch die Recherche von Journalisten und die medienwirksame Aufbereitung des Sachverhalts konnte die sicherlich problembehaftete Praxis des Lobbybeamtentums aufgedeckt werden. Somit existieren doch funktionierende Kontrollmechanismen in der Gesellschaft, die an dieser Stelle durch heftige Kritik Aufmerksamkeit und öffentlichen Druck auf die Regierung erzeugten, so dass abzuwarten bleibt inwiefern Unternehmen ihre Interessen durch Lobby-Beamte weiterhin so umfangreich einfließen lassen können. Dass Lobbyismus in Ministerien betrieben wird ist unbestritten. Doch sollte dies in Zukunft transparenter und unter fairen Bedingungen aller beteiligten Interessengruppen ablaufen. Die Grenze zwischen Staat und Wirtschaft muss erkennbar bleiben. Fachkompetenz externer Mitarbeiter kann nicht von heute auf morgen ersetzt werden. Aber ein einheitlicher Umgang und gerechte Verfahren zu Beteiligung aller Interessengruppen sind vonnöten. Eine Privatisierung unseres Gesetzgebungsprozess hat nicht stattgefunden, auch wenn es stellenweise den Anschein nimmt, dass es vor allem großen Konzernen gelungen ist, in Einzelfällen sehr umfangreich Interessen durchzusetzen.

Literaturverzeichnis:

Adamek, Sascha / Kim Otto (2008): Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Kiepenheuer & Witsch, Köln.

Kahler, Tobias / Manuel Lianos (2003): Neue Aktionsfelder: Agenturen in den Lobby-Kinderschuh. in: Thomas Leif / Rudolf Speth (Hrsg.), Die stille Macht. Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 335-350.

Köppl, Peter (2001): Die Macht der Argumente. Lobbying als strategisches Interessenmanagement, in: Marco Althaus (Hrsg.), Kampagne!: Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, 2. Aufl., Lit-Verlag, Münster, 215-225.

Leif, Thomas / Rudolf Speth (2006): Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland. in: Thomas Leif / Rudolf Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 10-36.

Speth, Rudolf (2006): Die Ministerialbürokratie: erste Adresse der Lobbyisten. in: Thomas Leif / Rudolf Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 99-111.

Weber, Max (1919): Politik als Beruf (zitiert nach: Reclam Ausgabe 2006).

Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends. in: Ralf Kleinfeld / Annette Zimmer / Ulrich Willems (Hrsg.), Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 36-65.

Internetquellen:

Beck, Volker (2008): Lobbyismus in Ministerien.

http://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/230/230763.lobbyismus_in_ministerien.html,

23.12.2008

Bericht Bundesministerium des Innern (2008): Erster Bericht zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung.

<http://www.spiegel.de/media/0,4906,19010,00.pdf> ; 23.12.2008

Bericht Campact und LobbyControl 2008: Kritik an Bericht des Bundesrechnungshofs.

http://www.campact.de/img/lobby/docs/Campact_Lobbycontrol_Hintergrund.pdf; 23.12.2008

Bericht des Bundesrechnungshofs (2008): Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden.

<http://www.campact.de/img/lobby/docs/Bundesrechnungshof.pdf>; 23.12.2008

Deutscher Bundestag, Dokumente

http://dip21.bundestag.de/dip21.web/searchDocuments/simple_search.do;jsessionid=45BCE3CB9C660EABC106E14642CEBEE8.dip21 ; 23.12.2008

Drucksache: 16/3431; 16/3727; 16/5406

Fiedler, Jobst (2006): Evaluationsbericht "Personalaustauschprogramm: Öffentlich Verwaltung und private Wirtschaft" der Hertie School of Governance.

http://www.hertie-school.org/binaries/addon/503_abschlussbericht.pdf; 23.12.2008

Gathmann, Florian (2008): Heftige Kritik am Externen-Bericht der Bundesregierung.

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,580405,00.html>; 23.12.2008

TV-Quellen:

Interview mit Peter Altmaier im ZDF-Morgenmagazin.

http://www.daserste.de/mediathek_blank/play.asp?cid=30165

(Stand: 23.12.2008, 14.00 Uhr):

Schmidt, Markus/ Otto, Kim (2008): Tagesschau-Bericht zum Bundesrechnungshof-Bericht.

(Stand: 23.12.2008, 14.00 Uhr)

<http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video298962.html>

Agatha Rudnik

Privatisierung des Policy-Making? Die Bertelsmann-Stiftung als dominanter deutscher Think Tank

Gliederung

1. Einleitung	1
2. Methoden der Einflussnahme	4
2.1 Rankings	5
2.2 Kampagnen	7
2.3 Politikberatung	9
3. Reformbeispiele	10
3.1 Hochschulreformen	11
3.2 Gesundheitsreformen	13
4. Fazit	15
Literaturverzeichnis	18

1. Einleitung

Kein Souverän ist in der Lage, in jedem Wissensgebiet die entsprechende Expertise zu besitzen und so hat auch jeder demokratische Prozess neben einer verfahrensförmigen Seite auch eine informelle. Auf Beratung und nötiges Know-how angewiesen, haben die politischen Amtsinhaber dabei neben der Expertise ihres Fachpersonals im Verwaltungsapparat auch die Möglichkeit, auf das Wissen und die Anregungen von privaten Beratern zum Beispiel aus Wirtschaft und Wissenschaft zuzugreifen.

In der Bundesrepublik Deutschland gehörten externe Beratungsgremien schon immer zur Grundausrüstung des politischen Inventars. Insbesondere seit der rot-grünen Regierung ist es auch üblich geworden, die Entwicklung von Reformen in Kommissionen zu verlagern, die mit externen Experten besetzt werden.

In den letzten Jahrzehnten konnte weltweit eine schleichende Tendenz zur Privatisierung des Politischen festgestellt werden. Besonders kritisch ist an dieser Entwicklung die Tatsache zu bewerten, dass in diesem Prozess sehr wenige extrem bevorzugt werden und zu privilegierten politischen Subjekten ermächtigt werden. Es findet so fast unbemerkt eine Konzentration und Monopolisierung von Entscheidungsgewalt statt. Neben dem Ausloten der Grenzen der Beratungstätigkeiten stellt sich vor allem die Frage, wie eine Kontrolle und Organisation des Beratungsprozesses aussehen soll. Berater sind nicht wie politische Vertreter dem Parteienwettbewerb unterworfen. Sie können nicht abgewählt werden. Darüber hinaus haben sie keine demokratische Legitimation und auch die Auswahl der Berater ist wenig demokratisch, da nicht jedem Berater die gleichen Zugangsmöglichkeiten offen stehen.

In dieser Arbeit soll am Beispiel eines der bedeutendsten Think Tanks in Deutschland - der Bertelsmann Stiftung - gezeigt werden, in welchen Formen sich eine Privatisierung des Policy-Making hinter den Kulissen vollziehen kann.

Der Think Tank-Begriff ist weit gefächert und ohne eine einheitliche Definition. Diese Arbeit orientiert sich an der Think Tank-Begriffsdefinition von Kuhne: „Als politischer Think Tank kann ein Forschungs- und Beratungsinstitut gelten, wenn es dazu beitragen will, die Prozesse des öffentlichen Agenda Settings und der politischen Entscheidungsvorbereitung und -formulierung beratend mitzugestalten, ganz gleich, in welchem Politikfeld.“¹⁷³

¹⁷³ Kuhne 2008: 40.

Die Bertelsmann Stiftung wurde 1977 vom Konzernpatriarchen Reinhard Mohn gegründet. Als unternehmensgebundene Stiftung finanziert sie sich ausschließlich durch die Bertelsmann AG, an der sie einen Anteil von 76,9 Prozent besitzt. Die nicht börsennotierte Aktiengesellschaft Bertelsmann ist der größte Medienkonzern Europas und der fünftgrößte der Welt.¹⁷⁴ Die wichtigsten Bereiche des Bertelsmann Konzerns sind die weltweit größte Buchverlagsgruppe Random House, Gruner + Jahr, der größte Zeitschriftenverlag Europas mit über 500 Printmedien und Onlineangeboten in 30 Ländern (u.a. *Stern*, *Brigitte*, *Capital*), die RTL Group mit Beteiligungen an 42 Fernsehsendern und 32 Radiostationen in zehn Ländern (u.a. VOX, n-tv), die Bertelsmann Music Group, die sich hauptsächlich auf den Handel und die Vermarktung von Musikrechten ausgerichtet hat, der Medienvertriebsbereich des Konzerns, Direct Group Bertelsmann, und der Medien- und Kommunikationsdienstleister Arvato.¹⁷⁵ Es besteht darüber hinaus auch eine enge Zusammenarbeit mit der Wochenzeitung *DIE ZEIT* und mit dem Magazin *SPIEGEL*, Gruner + Jahr verfügen über 25,5 Prozent an der Spiegel-Verlagsholding.¹⁷⁶

Neben der Bertelsmann Stiftung besitzt die Familie Mohn die restlichen Anteile der Bertelsmann Aktiengesellschaft (23,1 Prozent). Die Gründung der Stiftung hatte für Familie Mohn zum einen den Vorteil der Reduzierung der Erbschaftssteuerlast und zum anderen die Lösung von Nachfolgeproblemen im Unternehmen. Denn zwar übertrug Reinhard Mohn der Stiftung den größten Besitzanteil am Konzern, die Bertelsmann Verwaltungsgesellschaft (BVG), eine GmbH, die alle Stimmenanteile auf sich vereinigt und kontrolliert, gehört aber weiterhin der Familie Mohn.¹⁷⁷

Der Vorsitzende der BVG, Dr. Gunter Thielen, ist zugleich auch der Vorsitzende der Bertelsmann Stiftung. Und gleich vier der Aufsichtsratsmitglieder sind Angehörige der Familie Mohn: Reinhard Mohn, Ehrenvorsitzender in der BVG, seine Frau Liz Mohn, deren Tochter Brigitte Mohn, die ebenfalls auch Mitglied des Vorstandes der Stiftung ist, sowie Sohn Christoph Mohn.¹⁷⁸

Mit einem Gesamtaufwand von 62 Mio. Euro (2007) ist sie die reichste Stiftung Deutschlands.¹⁷⁹ Die Dominanz der Bertelsmann Stiftung zeichnet sich insbesondere durch zwei Faktoren aus: Sie ist finanziell unabhängig ist und arbeitet konzeptionell.

¹⁷⁴ Barth/ Schöller 2005.

¹⁷⁵ Bertelsmann AG 2008c: 3.

¹⁷⁶ Barth 2006: 10.

¹⁷⁷ Bertelsmann AG 2008b.

¹⁷⁸ Bertelsmann AG 2008a.

¹⁷⁹ Bertelsmann Stiftung 2008a: 102.

Sie versteht sich als operative Stiftung, das heißt, sie unterstützt nur Projekte, die sie selbst konzipiert und verwirklicht.¹⁸⁰ Ihre Projektfelder erstrecken sich über die Medienwissenschaft, Politik, Wirtschaft und Soziales, Bildung, Internationale Verständigung, Gesundheit, bis hin zu Kultur und Bibliothekswesen. Insgesamt hat sie seit ihrer Gründung 728 Mio. für „ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecke“¹⁸¹ ausgegeben. Zurzeit arbeiten etwa 300 Mitarbeiter an 100 Projekten mit.

Im Vorstand und im Kuratorium der Stiftung sind jeweils zwei Mitglieder der Familie Mohn vertreten. Liz Mohn hat Positionen in allen Gremien inne und kontrolliert sich quasi selbst: Sie ist sowohl stellvertretender Vorsitzende des Vorstands und Kuratoriumsmitglied der Bertelsmann Stiftung als auch Vorsitzende der Bertelsmann Verwaltungsgesellschaft.

Hier wird bereits die enge Verflechtung des Bertelsmann Konzerns mit der Stiftung deutlich und es mag verwundern, wie sich die Stiftung unter diesen Umständen als „unabhängig“ bezeichnen kann.¹⁸²

Nach Einordnung von Think Tank Directory Deutschland handelt es sich bei der Bertelsmann Stiftung um einen akademischen Think Tank.¹⁸³ Deren Arbeit schlägt sich überwiegend in wissenschaftlichen Monografien oder Beiträgen in Fachzeitschriften, in wissenschaftlichen Gutachten oder auf ihren Internetportalen nieder. So ist es ihr Ziel, ihre wissenschaftlichen Ergebnisse öffentlich zu machen, die Agenda mitzubestimmen und durch die direkte Beratung von Politik und Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen.

Die Bertelsmann Stiftung sieht sich selbst als „Reformmotor“, will frühzeitig auf Probleme der Gesellschaft aufmerksam machen und exemplarische Lösungsansätze erarbeiten und diese auch umsetzen helfen. „Als wissensbasierte Organisation will sie einen lebendigen Dialog zu den politischen Reformthemen unserer Zeit auslösen und die politischen Entscheidungsträger beraten.“¹⁸⁴ Es gilt die Überzeugung Reinhard Mohns, dass eine leistungsfähige Gesellschaft den Prinzipien unternehmerischen Handelns folgen müsse. Die hier oft benutzten Schlagwörter sind gesellschaftlicher Wettbewerb, Freiheit, Privatisierung und Eigenverantwortlichkeit der Bürger. Der Staat wird von der Stiftung als kränkelnd dargestellt, unfähig, die Probleme der Zeit, wie z.B. die Konsequenzen des demographischen Wandels, Herausforderungen durch die Globalisierung und Abbau von Bürokratie, adäquat zu lösen. Den Politikern und der

¹⁸⁰ Bertelsmann Stiftung 2008d.

¹⁸¹ Bertelsmann Stiftung 2007: §2.

¹⁸² Bertelsmann Stiftung 2008f.

¹⁸³ Think Tank Directory Deutschland 2008.

¹⁸⁴ Bertelsmann Stiftung 2008e.

Verwaltung wird von Stifter Reinhard Mohn das Fehlen wirtschaftlichen Denkens vorgeworfen. Der Staat müsse dringend sein sozialpolitisches Monopol aufgeben, das jeglichen Wettbewerb und neue Impulse verhindere und somit Stagnation erzeuge. Es benötige daher einen umfassenden Reformprozess, welcher durch die kritische Öffentlichkeit, allen voran durch die Bertelsmann-Medien, kontrolliert werden solle.

Im folgenden Kapitel werden die drei wichtigsten Methoden der Einflussnahme, derer sich die Bertelsmann Stiftung bedient, kurz skizziert. Das dritte Kapitel stellt anschließend anhand von Reformbeispielen aus der Hochschul- und Gesundheitspolitik, die Projektarbeit der Stiftung dar, um im Anschluss ein Fazit ziehen zu können.

2. Methoden der Einflussnahme

Die Bertelsmann Stiftung ist Initiatorin einiger der wichtigsten Reformen der jüngeren Zeit, hier ist insbesondere die Agenda 2010 und die Einführung der Studienbeiträge zu nennen. In ihrem Vorgehen begleitet sie die Entwicklung eines Gesetzes von Beginn an mit:

Die Rankings als wichtigste Darstellungsformen der wissenschaftlichen Ergebnisse der Forschungen der Bertelsmann Stiftung und ihrer angegliederten Organisationen stellen in den meisten Fällen den Startpunkt dar. Darauf folgt die Veröffentlichung in den Medien, insbesondere den Medien der Bertelsmann AG.

Es wird massiv auf das von der Bertelsmann Stiftung „entdeckte“ Problem aufmerksam gemacht. Zeitgleich oder bereits im Voraus werden Kampagnen initiiert, um die Bevölkerung für das Thema zu sensibilisieren. Oftmals stehen Prominente aus Politik und Wissenschaft dafür Pate, sie nehmen zu dem brisanten Thema Stellung und verweisen auf die Notwendigkeit einer schnellen Reform.

Ergänzt wird die Implementierung in der Öffentlichkeit durch die Arbeit in den Ministerien. Hier sitzen die Vertreter der Bertelsmann Stiftung in beratender Funktion in den Gremien und Kommissionen oder sie arbeiten dem Minister direkt zu.

Im Folgenden soll auf die wichtigsten Rankings und Kampagnen sowie auf die politikberatende Arbeit in den Ministerien näher eingegangen werden. Da es Initiativen der Stiftung in einer unüberschaubaren Fülle gibt, kann im Rahmen dieser Arbeit lediglich auf eine kleine Auswahl eingegangen werden.

2.1 Rankings

Rankings sind eines der wichtigsten Instrumente der Bertelsmann Stiftung und der ihr nahestehenden Organisationen. Eines der bedeutendsten Rankings geht vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) aus. Die Veröffentlichung der Hochschul- und Forschungsrankings erfolgt gemeinsam mit dem *stern* und seit 2005 auch mit Unterstützung der Wochenzeitung *DIE ZEIT*. Die Hochschulrankings werden mittlerweile bundesweit anerkannt und üben so einen erheblichen Druck auf die Universitäten und die Landesregierungen aus, sich entsprechend der Vorschläge des CHE anzupassen. Auch die Einführung der Studienbeiträge und die Auffassung des Studenten als „Kunde“ der Hochschule ist, wie später noch gezeigt werden soll, auf Initiativen des CHE zurückzuführen.

Das Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) in München, eines der größten universitären Institute der Politikberatung zu europäischen und internationalen Fragen in Deutschland, erstellt zusammen mit der Bertelsmann Stiftung alle zwei Jahre den Bertelsmann Transformation Index, ein globales Ranking von 125 Entwicklungs- und Transformationsländern. Für jedes einzelne Land werden 52 Bewertungen abgegeben, die vom interdisziplinär besetzten Expertengremium beraten und geprüft werden. Nach welchen Verfahren und Regeln sich das Expertengremium zusammensetzt, wird nicht erläutert. Die 125 Länder werden detailliert untersucht und innerhalb des BTI in zwei Ranglisten (Status-Index und Management-Index) eingeordnet. Darüber hinaus wird zusätzlich ein detailliertes Ländergutachten herausgegeben.¹⁸⁵ Länder, die die Privatisierung des öffentlichen Sektors betreiben und besonders viele Reformen auf den Weg gebracht haben, schneiden hierbei am besten ab.

Diese Rankings bieten viel Raum für Kritik. Das Zustandekommen der Kennziffern der Indizes ist oft unklar und auch die Gewichtung der untersuchten Faktoren erscheint oftmals fragwürdig. Oft entsteht dabei der Eindruck, die Rankings dienen nur dem Zweck, die neoliberalen Forderungen der Stiftung mit wissenschaftlichen Ergebnissen zu belegen. Die Ergebnisse der Rankingprodukte werden immer auch gleichzeitig mit konkreten Verbesserungsvorschlägen der Stiftung veröffentlicht. Dies zeigt sich beispielsweise sehr deutlich an den Standort-Rankings der Bertelsmann Stiftung:

Das „Internationales Standort-Ranking“ vergleicht Daten der OECD-Staaten anhand eines Erfolgs- und Aktivitätsindex. Der Erfolgsindex gibt an, wie es um die Volkswirtschaft der Industriestaaten hinsichtlich der Arbeitsmarktentwicklung (gemessen an Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenzuwachs) und des Wirtschaftswachstums (gemessen an BIP pro Kopf und

¹⁸⁵ Bertelsmann Transformation Index 2008.

Wachstums des Produktionspotenzials) bestellt ist. Der Aktivitätsindex dagegen gibt an, wie weitreichend die Maßnahmen eines Staates zum Abbau der Arbeitslosenzahlen und zur Stärkung des Wirtschaftswachstums sind. Hierbei geht man so vor, dass die Originaldaten in Punktwerte von 0 bis 120 umgerechnet werden. Deutschland rangiert seit Beginn der Veröffentlichungen in diesem Ranking auf einem der letzten Plätze. Im Herbst 2006 allerdings lag Deutschland überraschend von den 21 untersuchten OECD-Staaten beim Aktivitätsindex auf Platz 15 und ist damit um fünf Plätze zum Jahr 2004 aufgestiegen, was die Stiftung auf die Reformbemühungen der letzten Jahre zurückführt. Beim Erfolgsindex landet Deutschland aber wieder auf dem letzten Rang, den sie hier seit 2001 besetzt.¹⁸⁶ Worauf die Stiftung auf einen erhöhten Bedarf für weitere weitreichende Reformen schließt und entsprechende Vorschläge liefert. Interessant ist hier, dass weder für den Erfolgs- noch den Aktivitätsindex erklärt wird, nach welchem System die Punktwerte zugeordnet werden.¹⁸⁷ Die Schlussfolgerung, dass sich Deutschland im internationalen Vergleich beständig auf den letzten Rängen befindet, dient als von der Bertelsmann Stiftung wissenschaftlich fundierte Tatsache. Abhilfe könne nur mit einem Zuwachs an Reformen, einer Verschlankung des Staates zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden, so der Lösungsvorschlag.

Beim „Standortranking der Bundesländern“ sind die drei entscheidenden Faktoren Einkommen, Beschäftigung und Sicherheit, die mit dem Verweis auf „Wanderbewegungen und Umfrageerhebungen“ 1:1:0,25 gewichtet werden.¹⁸⁸ Es bleibt offen, warum gerade nur die drei Bereiche ausgewählt werden und wie genau auf die Gewichtung geschlossen wurde. Besonders kritisch zu betrachten sind vor allem die konkreten Empfehlungen, die die Bertelsmann Stiftung zu den Ergebnissen in ihren Zwischenbericht abgibt und die sie scheinbar aus den bloßen Zahlen interpretieren kann: So empfiehlt sie beispielsweise dem Gewinner im Standortranking der Bundesländer Hamburg die Ortsumgebung in Finkenwerder fortzuführen und dafür den Lärmschutz zu vernachlässigen, um den Hamburg Airbus-Standort zu stärken.¹⁸⁹

Für die hier beispielhaft genannten und auch für alle anderen Rankings der Bertelsmann Stiftung gilt in gleicher Weise die Feststellung, dass sie überraschenderweise fast immer die für die Stiftung gewünschten Ergebnisse liefern. Die Rankings werden in den meisten Fällen unkritisch von den Bertelsmann-Medien publiziert und dienen auch vielen Experten und

¹⁸⁶Bertelsmann Stiftung 2008c: S.1-2.

¹⁸⁷ Michalke et al. 2007: 119f.

¹⁸⁸ Berthold et al. 2005: S. 12.

¹⁸⁹ Michalke et al. 2007: 114.

Politikern als wissenschaftlicher Beweis für ihre Thesen. So beruft sich zum Beispiel der saarländische Ministerpräsident Peter Müller auf das Ranking der Bundesländer um zu zeigen, dass sich Saarland in den letzten Jahre bezogen auf die Wirtschaft besonders hervorgetan hat.¹⁹⁰

Der Stiftung ist es gelungen, eine wissenschaftliche Methode in ein wirkungsvolles Machtinstrument umzuwandeln, mit dem sie die Politik und Gesellschaft maßgeblich nach ihren Interessen beeinflussen kann. Die Rankingprodukte der Bertelsmann Stiftung dienen der gezielten Vorbereitung ihrer neoliberalen Reformkonzepte.

2.2 Kampagnen

Die Stiftung veranstaltet verschiedenste Arten von Zusammenkünften, Wettbewerben, Aktionen und Kampagnen, PR-Aktivitäten und unterhält Netzwerke. Die Zahl der Kampagnen ist mittlerweile unüberschaubar geworden und erstreckt sich beispielsweise von der Kommunalpolitik (z.B. „Die unternehmerfreundliche Stadt“), über die aktuelle Initiative zur Förderung der Integration in den Schulen („Alle Kids sind VIPs“) und zur Förderung des gesellschaftlichen Engagement bei Kindern („Vorbilder bilden“) bis hin zur Arbeitspolitik („Initiative für Beschäftigung“).

Oft stehen den Initiativen und Kampagnen prominente Persönlichkeiten Pate: So wurde das Projekt "TeamArbeit für Deutschland", an dem sich die Stiftung beteiligte, vom ehemaligen Wirtschaftsminister Clement gegründet. Es suggeriert, man könne mithilfe der Gründung von Ich-AGs Arbeitslosigkeit im Alleingang überwinden.¹⁹¹

Um den Einzug des Computers in die Bildungswelt voranzutreiben, machte sich Roman Herzog während seiner Amtszeit für die Bertelsmann-Initiative „Fit fürs Informationszeitalter“ stark, Rita Süßmuth, eine gute Freundin von Liz Mohn, übernahm die Patenschaft für die Kampagne „Internet für Einsteiger“.¹⁹²

Ein besonderes Medienereignis ist die Verleihung des Carl Bertelsmann-Preises an herausragende Persönlichkeiten und Institutionen, die sich durch ihren Reformeifer besonders hervorgetan haben. Er wird seit 1988 jährlich verliehen und ist mit 150 000 € dotiert.

Im Herbst 2004 initiierte die Bertelsmann Stiftung zur Einstimmung auf die Fußball-WM die wohl größte und erfolgreichste Social-Marketing-Kampagne in der Geschichte der Bundesrepublik:

¹⁹⁰ Ebenda: 112.

¹⁹¹ Bauer 2006.

¹⁹² Böckelmann/Fischler 2004: 239.

Für „Du bist Deutschland“ haben sich sämtliche Verlage, große Medienunternehmen, vier PR-Agenturen, bekannte deutsche Journalisten und Moderatoren sowie andere Prominente zusammengeschlossen, mit dem Ziel, eine positive Grundstimmung und ein Patriotismus-Gefühl zu erzeugen. Es sollte das Gefühl einer nationalen Schicksalsgemeinschaft suggeriert werden. Die Kampagne, die auf Emotionen statt auf Argumente setzt, wurde von nahezu allen Printmedien verbreitet und im Fernsehen in zweiminütigen TV-Spots auf allen beteiligten Sendern gesendet. Ende 2007 wurde von den führenden deutschen Unternehmen eine Fortsetzung der Kampagne auf den Weg gebracht, die nun aber den Fokus auf Kinderfreundlichkeit legt.

Waren ehemals Initiativen, Aktionen und Kampagnen Aktionsformen von breiten Bevölkerungsschichten und sozialer Bewegungen mit dem Ziel, kollektiv auf Missstände hinzuweisen und vor allem Druck auf die Machthabenden auszuüben, so gehen sie heute vermehrt auch von Unternehmen, Think Tanks und PR-Agenturen aus, und haben sich sozusagen in ihrer Einflussrichtung verkehrt. Ziel ihrer Kampagnen ist es, die Bevölkerung für die neoliberalen Ansätze zugänglich zu machen und sie mit ihrer zunehmenden Eigenverantwortlichkeit vertraut zu machen, aber auch, wie im Fall der Bertelsmann Stiftung, konkret für Interessen der Bertelsmann AG und ihre Töchter Werbung zu machen.

Werner Biermann und Arno Klönne sehen die herausragende Stellung der Kampagnen der Bertelsmann Stiftung zum einen in ihrem Können, ihre Ideenangebote so zu präsentieren, dass sie vordergründig wissenschaftlich fundiert wirken und keine allzu auffällige Parteinahme erkennen lassen, und zum andern in ihrer Möglichkeit, auf die Infrastruktur eines weltweit mit Erfolg operierenden Medienkonzern bauen zu können.¹⁹³

Hier wird erneut sehr deutlich, wie eng die Interessen des Konzern und der „gemeinnützigen“ Stiftung miteinander verwoben sind: Die Stiftung kann durch ihr gemeinnütziges Image Kampagnen im Interesse des Konzerns initiieren und kann zum Zweck der Veröffentlichung und Verbreitung auf die Medien des Bertelsmann Konzerns zurückgreifen.

2.3 Politikberatung

Mit ihren wohl­tätig scheinenden Projekten tritt die Bertelsmann Stiftung stets in die Öffentlichkeit, anders dagegen mit ihren politikberatenden Tätigkeiten. Dabei widerspricht gerade dieses Vorgehen „hinter den Kulissen“ den eigenen Forderungen der Stiftung nach mehr Transparenz in der Politik. So ist es zum Beispiel in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt, dass die Bertelsmann Stiftung maßgeblich an der Ausarbeitung der Hartz-Gesetze

¹⁹³ Biermann/Klönne 2007: 29.

beteiligt war. Schon seit Anfang der 1990er Jahre drängte sie auf eine Reform der Arbeitslosenversicherung und eine Halbierung der Sozialabgaben. Zwar war die Stiftung nicht direkt in der Hartz-Kommission vertreten, aber sie leistete wichtige Vorarbeiten: Von 1999 bis 2003 förderte sie das Projekt „Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe“, das später als Grundlage für Hartz IV diente. Die Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit in die „Bundesagentur“, die Einführung von Job-Centern und Personal Service Agenturen wurden ebenfalls von der Stiftung begleitet und mitgestaltet.¹⁹⁴

Auf der EU-Ebene nimmt die Bertelsmann Stiftung vor allem durch das von ihr finanzierte Centrum für angewandte Politik Einfluss, das sich insbesondere auf das Themenfeld der Europäischen Integration spezialisiert hat. Eines ihrer wichtigsten Projekte ist die Förderung der Idee zum Aufbau einer europäischen Streitmacht. Unterstützend sitzt im EU-Parlament der CDU-Abgeordnete Elmar Brok, der gleichzeitig das Amt des „Senior Vice President“ für die Sparte „Media Development“ im Bertelsmann Konzern inne hat.¹⁹⁵

Der Kontakt zu den Politikern und hohen Beamten in der Verwaltung kann als sehr rege bezeichnet werden. So verwundert es nicht, dass sowohl Gerhard Schröder und Joschka Fischer sowie auch Angela Merkel kurz nach ihrer erfolgreichen Bundestagswahl die Stiftung konsultierten und eine enge Zusammenarbeit versprochen. Es finden zudem ständig Symposien, Expertenrunden und andere Veranstaltungen statt, bei denen es für einen Politiker fast schon unmöglich ist, nicht zu erscheinen. Das Kontaktnetzwerk und die informellen Treffen sind einer der wichtigsten Bausteine bei der Arbeit der Stiftung. Selten hat sie aber auch direkt Stiftungsmitarbeiter in Ministerien sitzen, wie zum Beispiel Sophia Schlette im Gesundheitsministerium. Sie arbeitet der Gesundheitsministerin Ulla Schmidt direkt zu, organisiert und begleitet sie auf ihren Auslandsreisen und schreibt zum Teil ihre Reden. Darüber hinaus ist sie in dem Verteiler des Referats „politische Grundsätze“ im Ministerium und verfügt damit über Insiderwissen und hat Zugang zu allen Vorlagen und Entwürfen. Durch das Intranet hat sie ebenfalls Einsicht in den Geschäftsverteilungsplan.¹⁹⁶ Rein theoretisch könnte sie also durchaus sensible Informationen an die Stiftung weiterleiten.

Dies sind nur einige Beispiele von vielen. Sie zeigen aber, wie eng die Zusammenarbeit von Stiftung und Politikern ist. Die Stiftung selbst sieht in ihrer Arbeit natürlich keine Form von Lobbying. Sie stellt sie als „Katalysator“ dar, sie liefere nur Ideen und Anregungen und habe keinerlei Einfluss auf die tatsächliche Umsetzung. Gerade aber die Tatsache, dass die Stiftung direkt an der Entwicklung der Gesetzesentwürfe beteiligt ist und über eine gute informelle

¹⁹⁴ Vgl. Böckelmann/Fischler 2004: 228f.

¹⁹⁵ Biermann/Klönne 2007: 52.

¹⁹⁶ Adamek/Otto 2008: 120.

Verbindung zu den entsprechenden Politikern und Beamten in den Ministerien verfügt, ist ihr ein großer Einfluss bei der Gestaltung der Reformen gegeben.

Dabei ist es nicht nur die Stiftung selbst, die auf die Politiker zugeht, vielmehr profitieren auch die Politiker von der Beratung der Bertelsmann Stiftung. Die Vorschläge der Stiftung wirken unabhängig und durch z.B. ihre Rankings wissenschaftlich fundiert. Sie lassen ihre Entscheidungen dadurch als „sachlich geboten“ wirken, wodurch eine Verschiebung der Verantwortung stattfindet. Die Zusammenarbeit hat aber auch noch einen weiteren Vorteil für die dem Parteienwettbewerb unterliegenden Abgeordneten: Der Medienapparat über den die Bertelsmann Stiftung indirekt durch den Bertelsmann Konzern verfügt, fordert eine gute und enge Zusammenarbeit förmlich heraus.

3. Reformbeispiele

Im Folgenden soll auf Reforminitiativen auf zwei Betätigungsfeldern der Bertelsmann Stiftung näher eingegangen werden. Zum einen in der Hochschulpolitik, dem Lieblingsthemenfeld der Stiftung, und zum anderen in der Gesundheitspolitik. Bei den beiden hier exemplarisch gewählten Themenfeldern wird die „Zusammenarbeit“ zwischen Stiftung und staatlichen Einrichtungen besonders evident. Dabei sollen insbesondere die Erfolge der Stiftung bei der Umsetzung ihrer Ziele der Privatisierung der Finanzierung vorher öffentlicher Leistungen und staatlichen Eigentums sowie der Umstrukturierung von öffentlichen Einrichtungen nach ökonomischen Leitsätzen der Effizienzmaximierung, Kostensenkung und Kundenorientierung dargestellt werden.

3.1 Hochschulreformen

Der Stiftungsgründer Reinhard Mohn sieht in der Bildungsreform den „Schlüssel zur Gesellschaftsreform“.¹⁹⁷ Denn ohne hochwertige Bildung, so schreibt die Stiftung in ihrem Jahresbericht 2008, würde sich Deutschland im internationalen Wettbewerb nicht behaupten können, insbesondere unter dem Aspekt des demographischen Wandels, der den Druck, das Maß an gesellschaftlichen Innovationen aufrecht zu erhalten, enorm erhöhe.

In ihrer Arbeit befasst sich die Stiftung mit verschiedenen Stationen der Bildungsbiographie. Eine der Stationen ist die Hochschulbildung, in der die Bertelsmann Stiftung in den letzten Jahren besonders erfolgreich agieren konnte. Größter Empfänger der Stiftungsgelder für den

¹⁹⁷ Böckelmann/Fischler 2004: 223.

Bildungsbereich ist das ebenfalls in Gütersloh angesiedelte Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), das zu 75 Prozent von der Stiftung finanziert wird.

Mit einem Jahresetat von ca. 3 Mio. Euro ist das CHE eine private, als gemeinnützige anerkannte GmbH, und darüber hinaus mitbegründet von der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), das heißt von einem Gremium der Repräsentanten von hoheitlichen Bildungseinrichtungen. Die HRK setzte mit der Gründung auf die Hoffnung, die Neustrukturierung der Hochschulen mit Hilfe einer „vermeintlich, neutralen Experten-Agentur“ zu verwirklichen, weil sie sich eine Reform aus der Universität heraus nicht zutraute.¹⁹⁸

Das Ziel des CHE ist „die ‚entfesselte Hochschule‘: autonom, wissenschaftlich und profiliert, wettbewerbsfähig und wirtschaftlich, international und aufgeschlossen gegenüber neuen Medien.“¹⁹⁹ Zu diesem Zweck soll der Bildungssektor so weit wie möglich privatisiert, oder sofern er staatlich finanziert ist, zumindest dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb unterworfen werden.

Seit seiner Gründung 1994 arbeitet das Centrum auf eine Umstrukturierung der Bildungsfinanzierung hin. 1998 und 2003 veröffentlichte das CHE eine bei *forsa* in Auftrag gegebene Umfrage, der zufolge die Mehrheit der Studenten in Deutschland Studiengebühren befürworten würden. Es wurde allerdings unterschlagen, dass die Studenten in der Befragung lediglich die Wahl zwischen verschiedenen Gebührenmodellen hatten und die Möglichkeit sich gegen Studienbeiträge auszusprechen im Fragebogen nicht gegeben war. So wurden alle an der Umfrage teilnehmenden Studenten von dem CHE automatisch als Studienbeitragsbefürworter gezählt. Ende des Jahres 2003 dann konnte das CHE unter der rot-grünen Regierung einen wichtigen Erfolg ihrer Symposien, Kongresse und sonstigen „Zuarbeit“ verbuchen:

Kanzler Schröder sprach sie für Studienbeiträge aus, plante eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den deutschen Hochschulen und die Errichtung von Eliteuniversitäten nach ausländischem Vorbild.²⁰⁰ Infolge erschien 2004 der Schlussbericht der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ unter der Bundesministerin Edelgard Buhmann (SPD), der einen „bundespolitischen Aufguss der Bertelsmann-inspirierten Kommissionsberichte“ darstellte.²⁰¹ War das Thema Studienbeiträge noch einige Jahre zuvor von den Politikern in der Mehrheit abgelehnt worden, sah das Bildungskonzept

¹⁹⁸ Alidusti 2007: 200.

¹⁹⁹ Bertelsmann Stiftung 2008b.

²⁰⁰ Böckelmann/Fischler 2004: 224.

²⁰¹ Biermann/Klönne 2007: 71.

im Bericht nun einen weitreichenden auf private Finanzierungsbeiträge abzielenden Umbau des Bildungssystems vor.

Neben dem Ziel der „Kostenbeteiligung“ der Studenten setzt sich das CHE unter anderem für Hochschuleingangsprüfungen, für die Einsetzung von Hochschulräten mit weitreichenden Kompetenzen, für die Konzentration der Führungsfunktionen an den Universitäten auf Dekane und Präsidenten (mit großen Machtbefugnissen), für neue privatisierte Formen der Hochschulfinanzierung sowie für die Einrichtung von Evaluationen ein. Durch diese Veränderungen soll eine intensivere Einflussnahme von Unternehmen, Wirtschaftsvertretern und privaten Geldgebern wie Stiftungen auf inhaltliche und personelle Entscheidungen ermöglicht werden.²⁰² Mit dem 2006 in Nordrhein-Westfalen verabschiedeten „Hochschulfreiheitsgesetz“ wurden einige dieser Ziele des CHE erreicht.

Die Entstehung dieses Gesetzes ist in den Augen der Autoren Biermann und Klönne ein Musterbeispiel dafür, wie sich Politik und Staat aus der Verantwortung für ein zentrales Feld der Zukunftsgestaltung zurückziehen, dem Druck von privaten Lobbyorganisationen nachgeben und sich freiwillig zu Instrumenten ideologischer Think Tanks degradieren lassen.²⁰³ Ende 2005 veröffentlichte das CHE ein Konzept mit dem Namen „Zehn CHE-Anforderungen für ein Hochschulfreiheitsgesetz in Nordrhein-Westfalen“, worauf Innovationsminister Pinkwart einen Monat später auf einer Pressekonferenz die „Eckpunkte des geplanten Hochschulfreiheitsgesetzes“ präsentierte. Dieses Eckpunktepapier, das in weiten Teilen mit dem Konzept des CHE übereinstimmte, wurde von dem CHE wohlwollend bewertet, allerdings mit dem Hinweis, die Forderungen seien noch nicht weitgreifend genug. Das Gesetz ist dann bereits am 25. Oktober 2006 verabschiedet worden und trat im Jahr 2007 in Kraft. Auch wenn der Wortlaut nicht direkt übernommen wurde, der Name und die wesentlichen Inhalte des Gesetzes entstammen ganz ohne Zweifel dem CHE-Strategiepapier.²⁰⁴

In dem Gesetz geht es im Kern darum, die Hochschule als eine sich selbst verwaltende Körperschaft mit der verfassungsrechtlichen Garantie der Freiheit der Lehre, des Studiums und der Forschung in eine Form von Unternehmen umzuwandeln: Ein Aufsichtsgremium, der Hochschulrat, soll installiert werden, der überwiegend mit externen Experten (bevorzugt aus der Wirtschaft) besetzt sein soll und fachliche Aufsichts- und inhaltliche Steuerungsrechte erhält. Geleitet werden soll die Hochschule von einer „Unternehmenspersönlichkeit“ mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen, die nicht mehr der Wahl sondern nur noch der

²⁰² Vgl. Ebenda: 76f.

²⁰³ Ebenda: 79.

²⁰⁴ Vgl. Alidusti 2007: 201f.

Zustimmung des Senats bedarf.²⁰⁵ Statt, wie das Gesetz in seinem Namen suggeriert, mehr Freiheit und Autonomie für die Hochschulen zu ermöglichen, werden sie künftig verstärkter Fremdbestimmung mit viel weniger Einflussmöglichkeiten der Hochschulmitglieder unterworfen sein.

3.2 Gesundheitsreformen

Die Bertelsmann Stiftung ist auch eine der 430 Lobbygruppen, die um das Gesundheitsministerium angesiedelt sind.²⁰⁶ Im Gesundheitswesen wirkt sie auf verschiedenen Wegen, vor allem aber durch enge persönliche Kontakte, zahlreiche Konferenzen und Veranstaltungen, die auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium schließen lassen. So bezieht sich die Gesundheitsministerin Ulla Schmidt in ihren Reden und Pressemitteilungen gerne auf die Forschungs- oder Umfrageergebnisse der Bertelsmann Stiftung und ihrer Organisationen im Gesundheitsbereich, die ihre Reformpolitik unterstützen.²⁰⁷ Im Gegenzug lässt die Stiftung Beurteilungen veröffentlichen, die die Gesetzesänderungen hin zu mehr Eigenverantwortlichkeit der Versicherten wie beispielsweise durch die Einführung einer Praxisgebühr oder die Patientenbeteiligung an Medikamenten als einen Schritt in die richtige Richtung bezeichnen.

Die wichtigsten Einflussmöglichkeiten hat die Stiftung zum einen durch den Gesundheitsmonitor und den „Deutschen Präventionspreis“, zum anderen verfügt sie mit dem Centrum für Krankenhaus-Management (CKM) auch über ein Universitätsinstitut, das den Wettbewerb zwischen Krankenhäusern und deren Privatisierung maßgeblich vorantreibt.

Der Gesundheitsmonitor befragt seit 2004 Versicherte über den Zustand der ambulanten Versorgung in Deutschland. Alle sechs Monate befragt die Stiftung einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung sowie einmal im Jahr auch niedergelassene Ärzte. Ziel ist die Auskunft über die „Erfahrungen der Deutschen mit dem Gesundheitswesen“ und die Ermittlung der Einstellung zu Reformen im Gesundheitsbereich. Dabei geht es weniger darum, sich für die Meinung der Versicherten einzusetzen, als vielmehr darum, ihre Reformbereitschaft auszuloten – eine besonders relevante Information für das Gesundheitsministerium.

²⁰⁵ Biermann/Klönne 2007: 81.

²⁰⁶ Leif/Speth 2006.

²⁰⁷ Werle 2007: 261.

So wurde in den Befragungen insbesondere darauf abgezielt, die „Grenzen der Solidarität“ bei den Versicherten abzustecken. In den letzten Jahren meint der Gesundheitsmonitor einen „Wandel im Anspruchsdenken“ gefunden zu haben: Es würde, so die Interpretation der Bertelsmann Stiftung, die steigende Bereitschaft zu mehr Eigenverantwortlichkeit, z.B. im Rahmen von finanziellen Eigenbeteiligungen an Gesundheitskosten, Anreize für eine gesunde Lebensweise und der Wunsch nach mehr Wahlfreiheit bestehen.²⁰⁸ Die Ergebnisse dürften zu den Reformvorstellungen des Ministeriums passen.

Darüber hinaus verleiht die Stiftung seit 2003 jährlich für „herausragende und vorbildliche Ansätze und Beiträge zur Prävention und Gesundheitsförderung“ den „Deutschen Präventionspreis“. Auch hier besteht wiederum eine enge Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsministerium: Ulla Schmidt ist Schirmherrin des Preises und Trägerinnen sind das Gesundheitsministerium, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung und die Bertelsmann Stiftung. Eine gute Verbindung zwischen Stiftung und Bund zeigt sich hier auch durch Frau Dr. Elisabeth Pott: Sie ist sowohl Mitglied des Kuratoriums der Bertelsmann Stiftung als auch Direktorin der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.²⁰⁹

Das Centrum für Krankenhaus-Management (CKM) wurde 1994 von der Bertelsmann Stiftung gegründet und ist der Universität Münster angegliedert. Neben der Ausbildung von Spitzenpersonal im Krankenhausmanagement ist es die Aufgabe des Instituts der Vergleich von internationalen Krankenhaus-Modellen (International Hospital Benchmarking Forums), um die besten Methoden auf ihre Übertragbarkeit auf das deutsche Gesundheitssystem zu überprüfen. Es geht dem CKM vor allem darum, zu zeigen, wie Management-Methoden aus den Bereichen Industrie, Handel und der Dienstleistungsbranche in Krankenhäusern und anderen Institutionen des Gesundheitswesens genutzt werden können „Wir stellen uns der Aufgabe, vermeintlich Unvereinbares in Einklang zu bringen: Qualitätssteigerung bei tendenziell sinkenden Kosten.“²¹⁰ Krankenhäuser sollen sich durch ein betriebswirtschaftliches Konkurrenzsystem selbst optimieren: Sie werden nun nicht mehr nach Dauer, in der ein Patient ein Bett belegt, sondern nach festgelegten Fallpauschale für definierte Krankheitsbilder finanziert: „Aus dem ‚Patienten‘ ist ein ‚Kunde‘ geworden. Die Fallpauschalen erinnern - nicht zu Unrecht - an die Stückkosten-Entlohnung in der Produktindustrie“, stellt die Autorin Birgit von Criegern nüchtern fest.²¹¹ Für Krankenhäuser der öffentlichen Trägerschaft, die nicht auf Profitmaximierung ausgerichtet ist, führt dies zu

²⁰⁸ Ebenda: 267.

²⁰⁹ Ebenda: 264.

²¹⁰ Centrum für Krankenhausmanagement 2008.

²¹¹ Criegern 2007.

massiven Einnahmeverlusten. Auch für Kliniken, insbesondere sind hier die Universitätskliniken zu nennen, die sich auf bestimmte, meist seltene Krankheitsbilder spezialisiert haben, hätte es diese Konsequenzen.

Als einfache Lösung wird die Privatisierung von öffentlichen Krankenhäusern angestrebt, bei dessen Vollzug das CKM gerne Hilfestellung anbietet: 2006 beriet das Centrum bereits die hessische Landesregierung, wie die Uni-Kliniken in Gießen und Marburg zu privatisieren seien.

4. Fazit

Die Bertelsmann Stiftung ist nur eine von vielen Stiftungen in Deutschland. Sie ist allerdings eine der bedeutendsten Kräfte, die den in den letzten Jahren rasant stattgefundenen Umbau des Staates zugunsten des Wettbewerbsprinzips der freien Wirtschaft mit der Folge der weitreichenden Einschränkungen des staatlichen Aufgabenbereiches in vielen Politikfeldern vorantreibt. Daher ist sie besonders geeignet, um mögliche Schwierigkeiten und Risiken im Umgang mit politikberatenden Think Tanks aufzuzeigen.

Die besondere Macht der Bertelsmann Stiftung resultiert zum einen aus ihrem großen Vermögen. Im deutschen Rechtssystem gibt es bezüglich des Besitzes einer Stiftung an einem Konzern keine Einschränkung wie es beispielsweise in den USA der Fall ist, wo die Grenze bei 20 Prozent der Aktienanteile liegt. Dadurch kann aber nicht sicher gestellt werden, ob eine als gemeinnützig geltende Stiftung wie Bertelsmann tatsächlich nur gemeinwohlorientierte Interessen verfolgt und nicht auch die des dahinter stehenden Konzerns.²¹² Durch die Verflechtung zwischen Konzern und Stiftung werden die Grenzen zwischen Philanthropie und Förderung der eigenen Profitinteressen bis zur Unkenntlichkeit verwischt.

Zum anderen verleiht der Umstand, dass der Bertelsmann Konzern ein Medienunternehmen ist, der Stiftung ihre Dominanz unter den deutschen Think Tanks. Die Stiftung ist dadurch in der vorteilhaften Lage, zur Förderung ihrer Ziele und Verbreitung ihrer Meinung, auf einen großen Medienapparat zurückzugreifen. Zu Recht ist hier auf eine Gefahr für die Demokratie hingewiesen worden. Die transparente Darstellung der Einflussnahme dieser Stiftung auf die Politik ist in den Medien nicht mehr gegeben und darüber hinaus ist auch die direkte Einflussnahme der Stiftung auf die Medien selbst undurchsichtig und oft nicht nachvollziehbar.

²¹² Schlüter 2005: 325.

Durch ihren speziellen Medienzugang hat die Stiftung die Möglichkeit des Agenda Settings, das heißt, direkt oder indirekt hat die Stiftung großen Einfluss auf das, was veröffentlicht wird, aber auch wie es veröffentlicht wird. Gezielt können ihre Rankings und andere wissenschaftliche Veröffentlichungen sowie die Meinungen der ihr wohlgesonnenen Experten veröffentlicht werden. Ihre zusätzliche Dauerpräsenz in inoffiziellen Konferenzen und Komitees, in denen Gesetze entworfen werden, gibt ihr die Möglichkeit, die Entstehung eines Gesetzes von Anfang an mit zu begleiten. Gesetzesentwürfe können auf den jeweiligen Stationen im Gesetzgebungsprozess nach Belieben auf ihre „Bedürfnisse“ zuschnitten werden. Es scheint, als wenn das Parlament, die Regierung, die von der Bevölkerung legitimierten Institutionen zu Vollzugsgehilfen verkommen; sie müssen lediglich die Gesetze durchwinken.

Als besonders gefährlich ist die Abhängigkeit der Politiker von den Vertretern der Bertelsmann-Stiftung zu bewerten. Da die Bertelsmann Stiftung durch die Bertelsmann AG indirekt auf große Teile der Medienlandschaft in Deutschland Einfluss nimmt, kann sie auf die Politiker großen Druck ausüben. Dadurch verfügt sie über ein großes Machtpotenzial, das ihr gegenüber anderen Think Tanks und politischen Beratern große Vorteile verschafft. Die Bertelsmannkritiker Frank Böckelmann und Hersch Fischler gehen sogar soweit, zu behaupten, dass die Stiftung sowohl für die Nominierung Roman Herzogs für das Amt des Bundespräsidenten als auch für den Wahlerfolg von Joschka Fischer und Gerhard Schröder 1998 maßgeblich verantwortlich sei.²¹³ Unabhängig davon, ob diese Unterstellung wahr oder falsch ist, ist zu bemerken, dass jeder Politiker, der auf seine Wiederwahl bedacht ist, auf eine positive Medienberichterstattung hinarbeiten muss. Sich daher der Zusammenarbeit eines so dominanten Think Tanks zu verschließen, wäre taktisch unklug.

In Art. 20 Abs. 3 GG ist festgeschrieben, dass jede Staatsgewalt vom Volke ausgehen muss. Das heißt, dass jede Entscheidung der Verwaltungsträger sich bis zum Volkssouverän zurückverfolgen lassen muss. Wenn aber Private in diesen Entscheidungsprozess in welcher Form auch immer eingreifen, so sind diese mit Einfluss ausgestattet, der sich zumindest im engeren Sinne auf keine verfassungsmäßige Grundlage stützt. Hier muss immer damit zu rechnen sein, dass sie ihre eigenen Interessen und nicht die des Gemeinwohls verfolgen. Eine Form von Kontrolle und die Prüfung der Qualität dieser Beratungsprozesse erweist sich aber als äußerst schwierig. Darüber hinaus ist nicht einmal sicher gestellt, ob tatsächlich immer ein

²¹³ Vgl. Böckelmann/Fischler: 239ff.

Beratungsbedarf besteht, da die öffentliche Verwaltung im Grunde über eigenes Fachpersonal und nötige Untersuchungen und Fachkenntnisse verfügen müsste.

In der Literatur wird der noch nicht ausreichend definierte Begriff der Public Private Partnership oft auch auf die hier statt findende informelle Kooperation angewandt. Dieser Begriff lässt sich allerdings nur im weitesten Sinne zur Bezeichnung dieser Zusammenarbeit heranziehen: Zwar findet eine Kooperation durch die Mobilisierung privaten Fachwissens zur Erfüllung staatlicher Aufgaben statt, allerdings ist diese Zusammenarbeit in den seltensten Fällen vertraglich gesichert, sondern bevorzugt informeller Natur. Darüber hinaus findet auch keine Aufteilung der möglichen Projektrisiken statt. Die möglichen negativen Konsequenzen nach der Implementierung eines Gesetzes haben die Politiker ohne Beteiligung der sie beratenden Think Tanks alleine zu tragen.²¹⁴ Aus diesen Gründen wurde in einigen Begriffsdefinitionen die Unterform der „informellen Public Private Partnership“ eingeführt.

So bleibt festzustellen, dass Initiativen von Think Tanks und externen Beratern direkt in den Staatsapparat eingreifen und so Gesetze an Parteien, Parlament und Verwaltung vorbei initiieren können. Dadurch ist in den letzten Jahren eine feststellbare Eigendynamik in der Politikberatung entstanden, die den Verdacht der Privatisierung des Policy-Making nahe legt. Allerdings ist ebenso festzustellen, dass sich in diesem Feld zu keinem Zeitpunkt eine vollständige Privatisierung vollzogen hat. Ob Entwürfe und Anregung von Think Tanks oder anderen privaten Beratern übernommen werden, bleibt letztendlich immer eine Entscheidung der politisch Legitimierten. Sie sind nicht dazu gezwungen, die Beratungstätigkeiten der Bertelsmann Stiftung oder auch eines anderen Think Tanks in Anspruch zu nehmen.

Der Austausch mit externen Beratern sollte aber nicht generell verurteilt werden, denn die Zusammenarbeit kann durchaus innovative Entwicklungen fördern. Allerdings muss überhaupt die Möglichkeit gegeben sein, wie es bei Bertelsmann nur mit großen Einschränkungen der Fall ist, diese Beratungsprozesse kritisch zu betrachten. Dafür müsste in erster Linie eine größere Transparenz geschaffen werden. Es müsste öffentlich gemacht werden, welche Konzerne, Stiftungsvertreter oder sonstige Berater an welchen Projekten mitarbeiten. Eine so enge Verflechtung einer Stiftung mit einem Medienkonzern wie bei Bertelsmann aber läuft diesem Ziel, wie in dieser Arbeit aufgezeigt wurde, extrem zuwider.

²¹⁴ Vgl. Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ 2003: 1.

Literaturverzeichnis

(Letzter Stand der Internetquellen: 18.12.2008)

- Adamek, Sascha/Kim Otto 2008: *Der gekaufte Staat. Wie bezahlte Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*, Köln.
- Alidusti, Kyrosch 2007: „Wie das CHE Inhalte stiftet – die ‚Politikberatung‘ der Bertelsmann-Tochter“, in: Wernicke, Jens/Torsten Bultmann (Hg.): *Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh*, 2. Auflage, Marburg, S.195-214.
- Barth, Thomas/ Oliver Schölller 2005: „Der Lockruf der Stifter - Bertelsmann und die Privatisierung der Bildungspolitik“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, [<http://www.blaetter.de/artikel.php?pr=2183&such=bertelsmann-stiftung>].
- Barth, Thomas (Hg.) 2006: *Bertelsmann: Ein globales Medienimperium macht Politik*, Hamburg.
- Bauer, Rudolph 2006: „Die Tonangeber“, in: *Freitag*, <http://www.freitag.de/2006/24/06240501.php>
- Bertelsmann AG 2008a: *Bertelsmann AG/Aufsichtsrat*, http://bertelsmann.de/bertelsmann_corp/wms41/bm/index.php?ci=6&language=1
- Bertelsmann AG 2008b: *Bertelsmann AG/Zahlen und Fakten*, http://www.bertelsmann.de/bertelsmann_corp/wms41/bm/index.php?ci=7&language=1
- Bertelsmann AG 2008c: *Bertelsmann Geschäftsbericht 2007 (Vorab-Exemplar)*, Gütersloh, <http://reports2.equitystory.com/bertelsmann/annual/2007/gb//German/pdf/report.pdf>
- Bertelsmann Stiftung 2007: *Satzung der Bertelsmann Stiftung*, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-0A000F0A-44D8A539/bst/xcms_bst_dms_23917_23918_2.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2008a: *Bertelsmann Stiftung Jahresbericht 2007*, Gütersloh, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/publikationen_85947.htm
- Bertelsmann Stiftung 2008b: *Bildung/Hochschule/CHE Centrum für Hochschulentwicklung*, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/1595.htm>
- Bertelsmann Stiftung 2008c: *Internationales Standortranking 2007*, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_19214_19215_2.pdf
- Bertelsmann Stiftung 2008d: *Die Stiftung/Operative Stiftung*, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/2102.htm>
- Bertelsmann Stiftung 2008e: *Die Stiftung/Reformen*, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-FDDF04AD/bst/hs.xsl/2083.htm>

- Bertelsmann Stiftung 2008f: *Die Stiftung/Ziele*, <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-673B548C/bst/hs.xsl/2086.htm>
- Bertelsmann Transformation Index 2008: *Bertelsmann Transformations Index*, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html>
- Berthold, Norbert/Holger Fricke/Matthias Kullas 2005: *Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005*, Gütersloh, <http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/dp80.pdf>
- Biermann, Werner/Arno Klönne 2007: *Agenda Bertelsmann. Ein Konzern stiftet Politik*, Köln.
- Böckelmann, Frank/Hersch Fischler 2004: *Bertelsmann. Hinter der Fassade des Medienimperiums*, Frankfurt am Main.
- Centrum für Krankenhausmanagement 2008: *CKM/Profil*, http://www.ckm-consult.de/conpresso/consult_profil_ueber-uns/index.php
- Criegern, Birgit von 2007: „Besser sie bleiben gesund!“, in: *Freitag*, <http://www.freitag.de/2007/43/07431801.php>
- Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ 2003: *Band II - Rechtliche Rahmenbedingungen (Teilband I)*, http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C47784463_L20.pdf
- Kuhne, Clemens 2008: *Politikberatung für Parteien. Akteure, Formen, Bedarfsfaktoren*, Wiesbaden.
- Leif, Thomas/Rudolph Speth 2006: „Die fünfte Gewalt“, in: *DIE ZEIT*, <http://www.zeit.de/online/2006/10/lobbyismus>
- Michalke, Meik/Oliver Naß/Anna Nitsche 2007: „Mehr Humor und keine Katze – Rankingprodukte Marke Bertelsmann“, in: Wernicke, Jens/Torsten Bultmann (Hg.): *Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh*, 2. Auflage, Marburg, S.111-139.
- Schlüter, Andreas 2007: „Die Stiftung als Unternehmenseigentümerin“, in: Strachwitz, Rupert Graf/Florian Merckner (Hg.): *Stiftungen in Theorie, Recht und Praxis. Handbuch für ein modernes Stiftungswesen*, Berlin, S. 315-327.
- Think Tank Directory Deutschland 2008: *Think Tank Directory/Bertelsmann Stiftung*, <http://www.thinktankdirectory.org/directory/bst.shtml>
- Werle, Hermann 2007: „Nach der Reform ist vor der Reform“, in: Wernicke, Jens/Torsten Bultmann (Hg.): *Netzwerk der Macht – Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh*, 2. Auflage, Marburg, S. 261-275.

Georg Schmidtgen**Entbürokratisierung durch Privatisierung? – Teil I****Gliederung**

1. Einleitung	3
2. Entbürokratisierung und Privatisierung	4
2.1 Entbürokratisierung als Deregulierung	4
2.2 Vier Grundmodelle von Privatisierungstypen	6
3. Zielsetzungen von Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken	7
4. Grenzen von Privatisierung und Re-Regulierung	10
5. Fallbeispiel: Die Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland	13
6. Fazit	16
Literatur	18

1. Einleitung

Die möglichst effiziente²¹⁵ Allokation von Werten und Ressourcen zum Zwecke der Wohlfahrtsmaximierung aller in einem Gemeinwesen wird als Ideal jeder funktionierenden Volkswirtschaft angesehen (vgl. Mueller 1989: 9ff). Doch mit der ersten Ölkrise, die 1973 begann und die mit dem Mittel antizyklischer Fiskalpolitik nicht eingedämmt werden konnte, kamen Zweifel in Wirtschaft und Politik in Westeuropa und den USA auf, ob der Staat diesem Ideal effizienter Allokation noch gerecht werde. Die Ideen von Vertretern der liberalen Denkschule, wie Friedrich August von Hayek oder Milton Friedman, gewannen in dieser Phase an Bedeutung und beeinflussten seither den öffentlichen Diskurs über Wege aus der Krise und damit auch die Partei- und Regierungsprogramme nicht nur der konservativen politischen Kräfte. Diese waren fortan geprägt von Begriffen wie *Privatisierung*, *Liberalisierung*, *Entbürokratisierung* oder *Deregulierung* (vgl. Gaschke 2008: 10). Diese Instrumente sollten durch die *Entfesselung der Marktkräfte* (vgl. Truger 2008: 548) die wirtschaftliche Stagnation beenden und der Gesellschaft mehr Freiräume ermöglichen²¹⁶. Unter den glühendsten Verfechtern einer liberalen Wirtschaftsordnung und einem Minimum an Staat waren die Tory-Führerin Margaret Thatcher²¹⁷ in Großbritannien und der Republikaner Ronald Reagan in den USA. Doch auch die christlich-liberale Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) sah sich, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, von diesem Zeitgeist beeinflusst (vgl. Mayer 2006: 208ff). Dabei ist auffällig, dass in diesem Diskurs über das Verhältnis von Markt und Politik die Begriffe *Privatisierung* und *Entbürokratisierung* faktisch als synonym benutzt werden, dahingehend, dass Privatisierungsvorgänge automatisch mit einem Abbau von Bürokratie, einem Rückzug des Staates und einer Abnahme des

²¹⁵ In der Ökonomie wird bei der Bewertung von Allokationen meist das Kriterium der *Pareto-Effizienz* angewendet. Danach ist eine Allokation Pareto-effizient, auch Pareto-optimal, wenn es keine andere Allokationsmöglichkeit gibt, die einen Akteur im Wirtschaftsgeschehen besser stellt, ohne gleichzeitig einen anderen Akteur schlechter zu stellen (vgl. Varian 2007: 17f).

²¹⁶ Dieser liberalistische Ansatz, der nahezu die letzten drei Jahrzehnte den wirtschaftspolitischen Zeitgeist entscheidend mitprägte, scheint momentan, vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, diskreditiert zu sein, was wohlmöglich eine Rückbesinnung auf keynesianische Ansätze, die eine vermehrte staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen beinhalten, begründet (vgl. Uchatius 2008: 25f).

²¹⁷ Welchen Stellenwert das politische und ökonomischen Denken Hayeks bei Margaret Thatcher einnahm, verdeutlicht folgende Episode, die sich bei einer Richtungsdiskussion in der Forschungsabteilung der konservativen Partei im Jahre 1975 abspielte: „Einem Mitarbeiter, der für eine vorsichtige, pragmatische Politik plädierte, schnitt sie das Wort ab, indem sie von Hayeks *Verfassung der Freiheit* aus ihrer Handtasche fischte und für alle sichtbar in die Höhe hielt. »This is what we believe«, sagte sie und ließ das Buch mit Schwung auf den Tisch krachen“ (Geppert 2002: 289).

Umfangs von staatlichen Regelungen verbunden seien. Dieser Zusammenhang soll in dieser Arbeit jedoch hinterfragt werden. Sind im Zuge von Privatisierungen tatsächlich Entbürokratisierungsprozesse zu beobachten? Bedeutet eine vermehrte Erfüllung von öffentlichen Aufgaben durch Private wirklich *weniger Staat*? Um auf dieses Problem eingehen zu können, werden zunächst die Begriffe *Entbürokratisierung* und *Privatisierung*, wie sie im Folgenden Verwendung finden, definiert und konkretisiert werden. Anschließend werden die Zielsetzungen von Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken aufgezeigt und dass diese, nach der liberalen ökonomischen Theorie, Hand in Hand gingen. Teil drei dieser Arbeit entlarvt diese Behauptung als Trugschluss und erläutert Grenzen von Deregulierungsbemühungen und Gründe für Nachfolgeregelungen staatlicherseits im Zuge von Privatisierungen. Diese Erkenntnis findet schließlich Veranschaulichung anhand des Beispiels der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland im Rahmen der Postreformen ab 1989.

2. Entbürokratisierung und Privatisierung

Um sich der ebendargelegten Problemstellung adäquat nähern und ihren Gegenstand erschöpfend behandeln zu können, ist es nötig, die Bedeutung der in den Medien und von Politikern und Wirtschaftsvertretern teilweise unbedacht benutzten Begrifflichkeiten *Entbürokratisierung*, *Deregulierung* und *Privatisierung* zu klären und präzisieren.

2.1 Entbürokratisierung als Deregulierung

Vor einer Bestimmung des Begriffs der *Entbürokratisierung*, auch *Bürokratie-Abbau*, muss zunächst aufgezeigt werden, was es mit dem Begriff der *Bürokratie* oder *Bürokratisierung* auf sich hat. Ausgehend von Max Webers Bürokratie-Begriff zeichnet sich eine bürokratische Verwaltung im Rahmen der rationalen Herrschaft durch eine Vielzahl von Merkmalen und Grundlegungen aus:

1. Ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften, innerhalb:
2. einer *K o m p e t e n z* (Zuständigkeit), welche bedeutet:
 - a) einen kraft Leistungsverteilung sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten, –
 - b) mit Zuordnung der *e t w a* dafür erforderlichen Befehlsgewalten und
 - c) mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzung ihrer Anwendung. [...]
 Dazu tritt
3. das Prinzip der *A m t s h i e r a r c h i e*, d. h. die Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden für jede Behörde mit dem Recht der Berufung oder der Beschwerde von den nachgeordneten an die vorgesetzten. [...]
4. Die „Regeln“ nach denen verfahren wird, können

- a) technische Regeln, –
 - b) Normen sein.
- Für deren Anwendung ist in beiden Fällen, zur vollen Rationalität, F a c h - s c h u l u n g nötig. [...]
5. Es gilt [...] das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln. [...]
 6. Es fehlt im vollen Rationalitätsfalle jede Appropriation der Amtsstelle an den Inhaber. [...]
 7. Es gilt das Prinzip der A k t e n m ä ß i g k e i t der Verwaltung [...] (Weber 1985: 125f).

Bürokratisierung bedeute nach Derlien dementsprechend zuvorderst die „Ausprägung und Steigerung einzelner Merkmale des Typus in konkreten Organisationen, [...] die gesamtgesellschaftliche Ausbreitung des bürokratischen Typus [...] sowie den damit wachsenden bürokratischen Organisationsgrad der Gesellschaft“ (Derlien 1992: 394). Unter *Entbürokratisierung* seien hiernach eigentlich entgegengesetzte Abläufe und Prozesse zu verstehen (vgl. Derlien 1992: 394).

Die Verwendung der Begrifflichkeit der Entbürokratisierung in der Privatisierungs- und Liberalisierungsdebatte seit Beginn der 70er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts zielt jedoch lediglich auf *ein* Merkmal, welches abgeschwächt oder vermindert werden soll, nämlich Punkt Viertens bei Max Webers Enumeration der bürokratischen Merkmale: *Regeln* und *Normen* (vgl. Derlien 1992: 394). Im Folgenden soll daher auf den Begriff der Entbürokratisierung im Sinne von *Deregulierung* oder *Regelungsabbau* zurückgegriffen werden. Unter Deregulierung sei danach im weiteren Sinne der Abbau oder die Verringerung des Umfangs von „Setzungen der allgemeinen Rechtsordnung“ (Benz 1995: 341), also Gesetze und Verordnungen sowie, im engeren Sinne, die Verminderung oder Aufhebung von Regulierungen, die das Marktgeschehen betreffen, also Marktzugangsbeschränkungen, Preis-, Mengen-, und Qualitätsvorgaben die Produktion betreffend oder sonstige Auflagen und Vorschriften zu verstehen. Darüberhinaus erfasst der Begriff der Deregulierung die Weckung und Stärkung von Marktkräften, d. h. das Zustandekommen von Wettbewerb und die damit verbundenen Effizienzsteigerungen durch die Zerschlagung von (meist staatlichen) Monopolen (vgl. Benz 1995: 341f).

2.2 Vier Grundmodelle von Privatisierungstypen

Eine prägnante zusammenfassende Definition des Begriffs der *Privatisierung*, wie er im Folgenden Verwendung finden soll, liefert Angelika Benz: „Privatisierung kennzeichnet die Veräußerung staatlicher Beteiligungen an Liegenschaften und Industrieunternehmen ebenso

wie die Übertragung ursprünglich staatlicher Bereitstellung von Gütern und Leistungen, etwa öffentliche Infrastruktur, an Private“ (Benz 1995: 342).

Doch Privatisierung ist nicht gleich Privatisierung. In der Literatur werden generell „vier Grundmodelle von Privatisierungstypen“ (Schuppert 1995: 327; Hervorhebung im Text) unterschieden: *Organisations-*, und *Vermögensprivatisierung*, *materielle* und *funktionelle Privatisierung* (vgl. Schoch zit. in Schuppert 1995: 327). Unter Organisationsprivatisierung, oder auch formale Privatisierung, versteht man lediglich die Änderung der Rechtsform eines staatlichen Betriebes oder Leistungserbringers, den Übergang vom öffentlichen Recht zum Privatrecht (GmbH oder AG). Ein Beispiel für diese Form der Privatisierung ist die Umwandlung der *Deutschen Bundesbahn* in *Deutsche Bahn AG* im Jahre 1994 (vgl. Mayer 2006: 232). Bei der Vermögensprivatisierung handelt es sich um die Veräußerung von staatlichem Eigentum, wie Beteiligungen an Industrieunternehmen oder Liegenschaften an private Investoren. Beispielhaft für diese Art der Privatisierung ist die vollständige Veräußerung des Industriekonzerns *VEBA* durch die christlich-liberale Bundesregierung im Jahre 1987. Materielle Privatisierung bedeutet die Auslagerung der Leistungserbringung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben²¹⁸ in beziehungsweise durch den privaten Bereich. Die Postreform der Regierung Kohl ab 1989 bezeichnet beispielsweise solch einen Vorgang (vgl. Mayer 2006: 216, 233f). Eine bloße Übertragung des *Vollzugs* einer öffentlichen Aufgabe an Private wird funktionelle Privatisierung genannt. Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortlichkeit verbleiben beim Staat. Klassisches Beispiel für diese Privatisierungsform ist die Beauftragung der rechtlichen Person des *Beliehenen* mit der Erledigung einer öffentlichen Aufgabe (siehe Burgi 2001).

Diese Zergliederung und Präzisierung des Begriffes der Privatisierung wird sich im Folgenden als bedeutsam erweisen, da für die Bestimmung des Verhältnisses von (De-)Regulierung und Privatisierung eine Betrachtung der jeweiligen *Art und Weise* der Privatisierung unerlässlich ist (vgl. König/Benz 1997: 29ff).

3. Zielsetzungen von Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken

Warum nun aber Privatisierung und Deregulierung? Welche Zielsetzungen werden mit einer Durchführung beider Instrumente der Wirtschaftspolitik verfolgt? Seit Anfang der 70er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts und spätestens seit den Wirtschaftskrisen Mitte desselben Jahrzehnts, die durch Ölpreisschocks ausgelöst worden waren, besteht eine Skepsis, ob „der

²¹⁸ Für eine umfassende Bestimmung und Diskussion der Begriffe *Staatsaufgabe* und *öffentliche Aufgabe* siehe Bull 1977.

interventionistische *Wohlfahrtsstaat*“ (König/Benz 1997: 38, eigene Hervorhebung) diesen Namen auch wirklich noch verdient²¹⁹. Denn aus der Perspektive der liberalen Wirtschaftstheorie, die in den Folgejahren an Zuspruch in Politik und Wirtschaft gewann²²⁰, wird eine Leistungserbringung des Staates über seine *Kernaufgaben* (ordnungspolitische Rahmensetzung) hinaus aufgrund der bürokratischen Struktur der öffentlichen Verwaltung, nichtvorhandenem Wettbewerb, falsche Anreize und Informationsasymmetrien als ineffizient betrachtet (vgl. Niskanen 1974; Mueller 1989: 250ff)²²¹. Zu viele und unbedachte Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen führten zudem zu Wohlfahrtsverlusten (vgl. Varian 2007: 20, 174). Diesen Effizienzeinbußen soll mit vermehrten Privatisierungsbemühungen begegnet werden: „Durch die Übertragung von Aufgaben auf echte Private sollte [...] die Aufgabenerfüllung rationalisiert und effizienter gestaltet werden“ (König/Benz 1997: 27).

Eng in Verbindung mit dem generellen Problem der effizienten Aufgabenwahrnehmung steht eine Reihe anderer politischer, gesellschaftlicher, und wirtschaftlicher konkreter Problemlagen, die seit den siebziger Jahren, nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, aufgekommen sind. So erhöhten die Globalisierung, die zunehmende weltweite wirtschaftliche Interdependenz und die Einführung des einheitlichen EU-Binnenmarktes den internationalen Wettbewerbsdruck, auf den der Nationalstaat reagieren muss. Als probates Mittel zur Erhaltung und Stärkung des Standortes Deutschland und der Sicherung seiner Wettbewerbsfähigkeit wurden Deregulierungs- und Privatisierungspolitiken angemahnt (vgl. König/Benz 1997: 37, Steinbrück 2007). Zweifel an der Problemlösungskompetenz des Staates zeigten sich zudem in weiteren Bereichen:

²¹⁹ Der massive Ölpreisanstieg in den 70er Jahren, der auf die Gründung des Öl-Kartells OPEC zurückzuführen ist, war ein angebotsseitiger Schock und ließ das nachfrageorientierte Instrument der anti-zyklischen Fiskalpolitik im Sinne Keynes als stumpfe Waffe im Kampf gegen die Konjunkturflaute erscheinen. Aus dieser Erfahrung heraus lässt sich ein Großteil des Meinungsumschwungs innerhalb der Riege der Ökonomen von einer Befürwortung eines steuernden und produzierenden Staates, der damit einem Marktversagen vorbeuge, hin zu einem Eintreten für eine Stärkung von Marktmechanismen und einem liberalen wirtschaftspolitischen Ansatz, dem sogenannten „Neoliberalismus“, erklären (vgl. Blanchard/Illing 2006: 227ff; König/Benz 1997: 38).

²²⁰ Deutliches Zeichen für diesen Meinungsumschwung ist die Verleihung des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften an die liberalen Ökonomen Friedrich August von Hayek und Milton Friedman im Jahre 1974 beziehungsweise 1976.

²²¹ In seiner theoretischen Untersuchung der Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung, *Bureaucracy and Representative Government* aus dem Jahre 1971, notiert William A. Niskanen, dass Ministerien, als Agenten, aufgrund informationeller Überlegenheit gegenüber der Legislative, dem Prinzipal, und ihrer Monopolstellung in der Lage seien, ihr Budget über das für die Gemeinschaft erforderliche Maß auszuweiten und im Vergleich zu einem kompetitiven Markt zu viel und zu teuer produzierten und damit eine Abschöpfung der Konsumentenrente vornähmen (Niskanen 1974).

Dies gilt für wirtschaftliche wie soziale Probleme und für allgemeine regelsetzende Aktivitäten des Staates ebenso für spezifische distributive Maßnahmen des Staates. Die Bekämpfung des als prioritär eingestuften Problems der Arbeitslosigkeit ebenso wie der schon infolge der demographischen Entwicklung notwendige Umbau des bestehenden sozialstaatlichen Systems (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung, Pflegeversicherung) erweisen sich als jedenfalls durch den Staat alleine nicht lösbare Aufgaben (König/Benz 1997: 38).

Desweiteren ist im Zuge einer komplexer werdenden Welt und einem staatlichen Genügen von anwachsendem Anspruchsdenken der Wählerschaft ein immer größer werdender Aufgabenumfang (vgl. Mueller 1989: 320ff) und eine damit eng verbundene regulative und finanzielle Überlastung des Staates konstatiert worden. Es wird befürchtet, dass der Staat die von ihm beanspruchten Leistungen und die ihm auferlegten Aufgaben nicht mehr im ausreichenden Maße erbringen und wahrnehmen könne. Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen würden in diesem Falle zu einer Abgabe des Staates von Aufgabenbereichen und einer Senkung des bürokratischen Aufwands und den damit verbundenen Kosten und somit schließlich zu einer regulativen und finanziellen Entlastung²²² des Staatsapparats führen. Der Staat wäre wieder in die Lage versetzt, sich auf seine angestammten *Kernaufgaben* zu konzentrieren (vgl. König/Benz 1997: 41).

Die Forderungen nach Deregulierungen und Privatisierungen sind zudem motiviert von ideologischen Aspekten und Überzeugungen, die eine „Gefahr der übermäßigen Einschränkung [...] der Gesellschaft durch zunehmende Bürokratisierung“ (König/Benz 1997: 37) sehen und eine Stärkung der Eigeninitiative und –verantwortung des Individuums fordern, um seine maximale Freiheit zu verwirklichen²²³.

Klaus König und Angelika Benz resümieren die eben aufgezeigten Entwicklungen prägnant:

Insgesamt können ein Zusammentreffen internationaler Erfahrungen, wissenschaftlichen Paradigmenwechsels und wirtschaftlicher Schwäche als Gründe dafür betrachtet werden, daß der interventionistische Wohlfahrtsstaat mit

²²² Zu den fiskalischen Auswirkungen von Privatisierungen siehe Truger 2008.

²²³ Dabei bedeutet *maximale Freiheit* nicht absolute Schrankenlosigkeit, ganz im Gegenteil. Jedoch ist aus liberaler Sicht bei der Regelsetzung darauf zu achten, dass von übermäßigen Regelungen, die Handlungen *vorschreiben* und *bevormunden*, und damit das Individuum unnötig einschränken, abgesehen werden sollte. Dazu Friedrich August von Hayek in seinem Aufsatz *Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung* aus dem Jahre 1966: „Es ist die zentrale Überzeugung des Liberalismus, daß sich eine spontane Ordnung menschlicher Handlungen von weit größerer Komplexität, als sie je durch wohlbedachte Anordnung geschaffen werden könnte, ganz von selbst bildet, sobald allgemein gültige Verhaltensregeln durchgesetzt werden, die eine klar umrissene Privatsphäre für jeden einzelnen sichern – und daß deshalb die Zwangsmaßnahmen der Regierung auf die Durchsetzung solcher Regeln beschränkt werden sollten“ (Hayek 2002 : 71).

ausgeprägten Bereichen staatlicher oder gemischtwirtschaftlicher Tätigkeit in Frage gestellt wurde (König/Benz 1997: 38).

Anstelle eines *Marktversagens* wurde also ein *Staatsversagen* als hauptsächliches, gesellschaftliches Problem identifiziert, welchem mit einem Zurückdrängen des Staates und einer Lockerung der gesetzlichen Rahmenbedingungen begegnet werden soll.

Wie wird bei diesen Prozessen das Verhältnis beider Instrumente, das der Privatisierung und das der Deregulierung, zueinander bewertet? Sie bedingen einander. Nach der liberalen ökonomischen Theorie müsse es, will man gegenseitige Konkurrenz mit dem damit verbundenen Zustandekommen eines kompetitiven Marktes fördern, was zu vermehrter Innovation und damit Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen führe, zu einer Auflösung von staatlichen Monopolen, einer Übertragung ihrer Aufgaben und einer Veräußerung ihres Besitzes auf beziehungsweise an eine Vielzahl privater Unternehmen kommen (vgl. König/Benz 1997: 21f, 25). Mit diesen Schritten müssten „Überprüfungen der volkswirtschaftlichen Kosten bestehender Regulierungen [und] der Rechtfertigung von Marktzugangsbeschränkungen, z. B. durch objektive oder subjektive Berufszulassungsregelungen, [...] sowie Aufsichts- und Sanktionsregelungen“ (König/Benz 1997: 39) einhergehen. Ähnlich Achim Truger in einer zusammenfassenden Darstellung von Postulaten der liberalen Wirtschaftstheorie:

[...] Effizienzgewinne könnten sich z. B. durch technische, organisatorische oder tarifliche Umgestaltungen in den Unternehmen ergeben, die erst aufgrund formeller oder materieller Privatisierung möglich werden. Dabei setzt man bei allen Privatisierungsformen offenbar massiv auf die potenziell effizienzsteigernden Wirkungen durch verschärften Wettbewerb. Müssen formell oder materiell privatisierte Unternehmen sich gegenüber anderen Unternehmen auf dem Markt behaupten oder wird im Fall der funktionalen Privatisierung eine vormals staatliche Aktivität öffentlich ausgeschrieben, so soll ein erhöhter Wettbewerbsdruck letztlich zu niedrigeren Bereitstellungskosten führen (Truger 2008: 549).

Zudem scheint die Logik eines Einhergehens von Deregulierungs- mit Privatisierungsvorgängen bestechend: Mit dem Rückzug des Staates aus der Leistungserbringung, Produktion von Gütern und Wahrnehmung einzelner Aufgabenbereiche verbinde sich automatisch eine Verringerung des bürokratischen Aufwands und Regelungsumfangs von staatlicher Seite dieselben betreffend. Diese Erwartungen hegt auch Bundesfinanzminister Peer Steinbrück im Geleitwort zum Beteiligungsbericht des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 2007: „Privatisierung ist ein wirksamer Beitrag zur Modernisierung und Entbürokratisierung unseres Staatswesens und damit auch zur finanzwirtschaftlichen Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland [...]“ (Steinbrück 2007).

4. Grenzen von Privatisierung und Re-Regulierung

In der Praxis der Privatisierungspolitik jedoch ist der dargelegte und erwartete Zusammenhang zwischen Privatisierung und Deregulierung, der besagt, dass mit einem Rückzug des Staates aus der Leistungserbringung und Aufgabenwahrnehmung ein Rückgang von Bürokratie und Regelungen verbunden ist, vielfach nicht zu beobachten (vgl. König/Benz 1997: 23f; Czada 1997: 21ff). Edgar Grande konstatiert stattdessen sogar einen entgegengesetzten Prozess:

Die Beziehungen zwischen Privatisierung und Regulierung sind [...] in der Regel sehr viel komplizierter als dies in der »Deregulierungs«- und »Entstaatlichungs«-Diskussion der 80er Jahre angenommen worden war. In dieser Diskussion ist zumeist übersehen worden, daß mit der Liberalisierung von Märkten und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen die Regulierungsprobleme nicht aufgehört, sondern erst begonnen haben (Grande 1997: 584).

Worin bestehen diese *Regulierungsprobleme* im Zuge von Privatisierungen? Warum sind Privatisierungsvorgänge nicht unbedingt mit einem Rückgang von Regelungen verbunden und bewirken unter Umständen sogar einem Anstieg von Folgeregulierungen? Dieser Befund ist auf eine Reihe von kulturellen, institutionellen und wettbewerbs- und verfassungsrechtlichen Gründen zurückzuführen, die implizite und explizite Grenzen der angemahnten Privatisierungs- und Deregulierungspolitiken aufzeigen (vgl. König/ Benz 1997: 22f).

Hauptursache für eine Vielzahl von Folgeregulierungen in der Bundesrepublik Deutschland ist die Verankerung von „staatlichen Leistungserwartungen“ (Grande 1997: 584) im Grundgesetz und die daraus resultierenden Gewährleistungspflichten, die dem Staat auferlegt sind (vgl. Grande 1997: 584; König/Benz 1997: 53ff). Gunnar Folke Schuppert spricht in diesem Zusammenhang von einer „*verfassungsrechtlichen Steuerung der Privatisierungsmodalitäten* im Sinne einer *verfassungsdirigierten Privatisierung*“ (Schuppert 1995: 336; Hervorhebung im Text). Verfassungsrechtliche Vorgaben führen zunächst dazu, dass die Wahrnehmung von staatlichen oder hoheitlichen Aufgaben nicht vollständig von staatlichen auf private Akteure erfolgen darf. Es kommt also nicht zu materiellen Privatisierungen im eigentlichen Sinne (vgl. Grande 1997: 583f), sondern lediglich zu Formen der Teilprivatisierung, meist die funktionale Privatisierung (vgl. Schuppert 1995: 339), wenn hoheitliche Aufgaben oder die Daseinsvorsorge des Staates berührt werden. Nach Privatisierungen bleiben demzufolge „oftmals noch Verantwortlichkeiten bestehen, die in der englisch-sprachigen Literatur unter dem Stichwort '*After Privatization*' diskutiert werden“

(Bauer zit. in Schuppert 1995: 337; Hervorhebung im Text)²²⁴. Ein Anwachsen des Regulierungsumfanges im Zuge von Privatisierungen wird von Sabine Hadamik und Ortlieb Fliedner wie folgt begründet:

Die von Verfassung wegen bestehende Pflicht des Staats, die Grundrechtsverbürgungen und die allgemeinen Verfassungsprinzipien zu gewährleisten, kann daher nach der Aufgabenprivatisierung nicht mehr im Wege der Aufgabenerfüllung, sondern nur noch durch gesetzliche Regelungen erfüllt werden. Gesetzlich müssen die Pflichten der Privaten, die jetzt die Aufgabe wahrnehmen, infolge des Bestimmtheitsgebots detailliert geregelt werden. Außerdem sind Regelungen zur Beobachtung, Überwachung und Kontrolle notwendig, um der staatlichen Gewährleistungspflicht nachzukommen (Fliedner/Hadamik 2006: 84).

Vielfach wird dieser Prozess der notwendigen Ausweitung von staatlichen Regulierungen in Verbindung mit Privatisierungsbemühungen als ein *Funktionswandel* des Staates, als ein „Übergang vom »Leistungsstaat« zum »Regulierungsstaat«“ (Grande 1997: 586) beschrieben²²⁵.

Eng in Verbindung mit diesem Prozess stehen Folgeregulierungen im Zuge von Privatisierungen, die paradoxerweise Marktmechanismen, Wettbewerb und damit verbundene Effizienzgewinne ermöglichen und aufrechterhalten sollen (vgl. Grande 1997: 584f). Diese zielen darauf ab, die monopolistischen Strukturen eines ehemals staatlich besorgten Bereichs aufzulösen und marktwirtschaftliche Verhältnisse mit einer pluralistischen Angebotsseite zu ermöglichen. Hauptinstrument für eine Durchsetzung und Kontrolle der Einhaltung dieser Regelungen und für eine Begleitung und Überwachung der durch sie angestrebten Effekte sind oftmals neu eingesetzte, bereichsspezifische Regulierungsbehörden.

Lediglich bei der reinen Form der Vermögensprivatisierung, d. h. der Veräußerung von staatlichen Liegenschaften und Unternehmensanteilen, ist ein paralleler Rückgang von staatlichen Beteiligungen und Regulierungsumfang zu beobachten. Hierbei wird meist nicht die staatliche Daseinsvorsorge berührt, so dass eine Überwachung, Kontrolle und Regelung

²²⁴ Für eine Einteilung und Kategorisierung der entstehenden Folgeverantwortung im Zuge von Privatisierungen in die Verantwortungsstufen *Erfüllungsverantwortung*, *Kontrollverantwortung*, *Privatisierungsfolgenverantwortung*, und *Beobachtungverantwortung* siehe Schuppert 1995: 337f.

²²⁵ Heinrich Reinermann erläutert diesen Vorgang folgendermaßen: „Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die *Gewährleistung* der Erfüllung nach wie vor als öffentlich angesehener Aufgaben; sie sieht ihre eigentliche Rolle zu allererst in der Steuerung, nicht unbedingt auch in der Erbringung öffentlicher Aufgaben (von “providing” zu “enabling”). Mit diesem Rollenverständnis öffnet sich der Blick auf eine Fülle neuer Handlungsformen des Staates, die der Orientierung, der Rahmensetzung, der Moderation, der finanziellen Unterstützung, generell der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Einrichtungen in Netzwerken und Partnerschaften gewidmet sind“ (Reinermann 1995: 26; eigene Hervorhebung).

der privatisierten Bereiche im Nachhinein nicht notwendig erscheint (vgl. König/Benz 1997: 29; Grande 1997: 583).

Eine weitere, nicht zu vernachlässigende, implizite Hürde für vermehrte Deregulierungsbestrebungen ist eine in Deutschland vorherrschende *Regulierungskultur* oder *Regulierungstradition*. Dazu bemerken König und Angelika Benz: „Regulierung ist so sehr als soziales und politisches Phänomen verankert, daß sie als eines der wesentlichen Merkmale staatlichen Handelns gelten kann“ (König/Benz 1997: 45). Diese kulturelle Verwurzelung geht im Wesentlichen auf die Tradition des deutschen Verfassungsstaates und seine Rechtssicherheit gewährende Funktion der gesetzlichen Rahmensetzung und staatlichen Bindung an Recht und Gesetz zurück. Die Beantwortung der sozialen Frage zum Ende des 19. Jahrhunderts, die zu einer Erweiterung und einem Ausbau des Rechtsstaates zum Wohlfahrtsstaat führte, begründet zudem eine Vielzahl von Marktregulierungen wie Qualitätsanforderungen an Produkte oder Vorschriften zum Arbeitsschutz (vgl. König/Benz 1997: 45f). Im Hinblick auf Privatisierungs- und Deregulierungsbemühungen resümieren daher König und Benz:

Die traditionell stark ausgeprägte zumindest rahmensetzende Funktion des deutschen Wohlfahrtsstaates, verbunden mit dem gleichfalls stark verwurzelten Bestreben nach einer Bindung der Staatsgewalt läßt starke Veränderungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, wie sie mit einer Privatisierung auf breiter Front verbunden wären, nicht erwarten (König/Benz 1997: 45).

Wiederum eng verflochten mit dem deutschen Phänomen der gesellschaftlich und politisch sanktionierten Durchdringung aller Lebensbereiche mit Regelungen und Vorschriften zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und Schutz des Bürgers und verfassungsrechtlichen Grenzen von Privatisierungen und Deregulierungen stehen institutionelle und staatsorganisationsrechtliche Gegebenheiten in der Bundesrepublik und die mit ihnen verbundene Verteilung der politischen Macht, die einer Abnahme des Umfangs von Regulierungen und Gesetzen nach Privatisierungen entgegenstehen oder sogar zu einem Anwachsen desselben führen (vgl. Grande 1997: 583; König/Benz 1997: 47ff). So versetzt beispielsweise der föderalistische Staatsaufbau der Bundesrepublik die Länder im Bundesrat oder das Verhältniswahlrecht, welches Koalitionsbildungen meist unausweichlich macht, den Koalitionspartner in mögliche Vetospielerpositionen²²⁶. Dies führt unter Umständen dazu, dass im Zuge von Privatisierungsunternehmungen eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen erlassen werden müssen, um es allen Beteiligten *Recht zu machen* (vgl. König/Benz 1997:

²²⁶ Zur Vetospieler-Konzeption und ihre Anwendung in Privatisierungsprozessen siehe Mayer 2006.

48). Dazu Edgar Grande: „Alles in allem muß im staatlichen Entscheidungsprozess zur Privatisierung [...] in der Bundesrepublik eine komplizierte Gemengelage von Interessen [...] ausbalanciert werden – und nicht von ungefähr ist er langwierig und mühsam“ (Grande 1997: 583).

5. Fallbeispiel: Die Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland

Ein anschauliches Beispiel für die Tatsache, dass mit Privatisierungen nicht unbedingt ein Abbau von Bürokratie und gesetzlichen Regelungen einhergehen muss, sondern, im Gegenteil, möglicherweise eine Zunahme von staatlichen Regelungen und damit *kein* Rückzug des Staates, sondern lediglich sein Funktionswandel zu verzeichnen ist, ist die Privatisierung der Telekommunikation (früher Fernmeldewesen) im Rahmen der Postreformen I-III, die unter der christlich-liberalen Regierung Kohl ab 1989 vollzogen wurden.

Die Postreform I beinhaltete zunächst nur eine formale Aufteilung des *Sondervermögens Bundespost* in die drei Unternehmen *Postdienst*, *Telekom* und *Postbank* und eine Einführung privatwirtschaftlicher Strukturen in denselben. Desweiteren wurde das Endgeräte-monopol der Bundespost aufgelöst. Im Zuge der Postreform II wurden weitere Schritte hin zur materiellen Privatisierung des Fernmeldewesens vollzogen, was eine Änderung des Grundgesetzes nötig werden ließ. Diesbezüglich wurden zum 30. August 1994 daher zunächst zwei Artikel neu eingeführt, Art. 87f und Art. 143b GG. Hier wurde festgeschrieben, dass Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation „als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und andere private Anbieter erbracht“ werden (Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG). Art. 143b Abs. 1 GG lautet: „Das Sondervermögen Deutsche Bundespost wird nach Maßgabe eines Bundesgesetzes in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über alle sich hieraus ergebenden Angelegenheiten.“ Nun konnte in einem Bundesgesetz, dem *Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation* (BGBl. I S. 2325), die Privatisierung und Neuorganisation der Deutschen Bundespost erfolgen. Mit der Postreform III wurde schließlich der Bereich der Telekommunikation vollständig dem Marktgeschehen unterworfen. Diese Liberalisierung wurde im *Telekommunikationsgesetz* vom 25. Juli 1996 (TKG 96) (BGBl. I, S.1120) festgeschrieben und geregelt (vgl. Fliedner/Hadamik 2006: 23ff)²²⁷.

²²⁷ Für eine ausführliche Darstellung, Diskussion und Bilanzierung der Privatisierung der *Deutschen Bundespost* siehe Büchner 1999.

In ihrer Studie *Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?* kamen Sabine Hadamik und Ortlieb Fliedner im Hinblick auf den Umfang von Folgeregulierungen, die im Zuge der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland erfolgten, zu folgendem Ergebnis: „Nach Durchführung der Aufgabenprivatisierung hat sich [...] gezeigt, dass der Bestand an gesetzlichen Vorschriften [...] erheblich zugenommen hat“ (Fliedner/Hadamik 2006: 81). Wurden für die Aufgabenerfüllung im Bereich der Telekommunikation durch den Staat lediglich drei Gesetze, die 79 Paragraphen umfassten, benötigt, wuchs der Regelungsumfang nach der Übertragung dieses Bereiches auf Private auf acht Gesetze mit 279 Paragraphen an. Somit ist ein Anstieg des Gesetzesumfangs von 167 Prozent und des Vorschriftenumfangs von 276 Prozent zu konstatieren. Desweiteren waren selbst nach In-Kraft-Treten des Telekommunikationsgesetzes 1996 laufend Erlasse von gesetzlichen Nachbesserungen und Folgeregulierungen zu beobachten. Bis zum Jahre 2004 hat sich die Anzahl der Vorschriften im TKG 96 um mehr als zwei Drittel erhöht. Zusätzlich ist die Anzahl der Gesetze und Vorschriften, die zur Umsetzung der Privatisierungsbemühungen im Telekommunikationsbereich erforderlich waren, bemerkenswert. Hierbei sind 13 Bundesgesetze mit 1365 Einzelsvorschriften bis zum Abschluss der Aufgabenübertragung auf Private zu verzeichnen (vgl. Fliedner/Hadamik 2006: 81f).

Hauptursache für diesen enormen Anstieg des Regulierungsumfanges waren einerseits verfassungsrechtlich verankerte Gewährleistungspflichten und Grundrechtsverbürgungen des Staates (vgl. Klodt et al. 1995: 6ff; Fliedner/Hadamik 2006: 26ff, 83f) und andererseits die Notwendigkeit von wettbewerbsrechtlichen Vorschriften, „um einen fairen und chancengleichen Wettbewerb auf den neu eröffneten Märkten sicherzustellen“ (Fliedner/Hadamik 2006: 85).

Bezüglich Ersterem schreibt das Grundgesetz beispielsweise in Art. 87f Abs. 1 vor: „Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen.“ Diesem Gebot wurde im TKG 96 in den Paragraphen 17 bis 22 Rechnung getragen. So verpflichtet § 18 TKG 96 „zum Erbringen von Universaldienstleistungen“, die gemäß § 17 TKG 96 als ein „Mindestangebot an Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Nutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen“, definiert sind. Das Grundrecht auf Unverletzlichkeit des „Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis(es)“, welches in Art. 10 Abs.1

GG verbürgt ist, als weiteres Beispiel einer verfassungsrechtlichen Vorgabe, machte weitere Folgeregulierung nötig, ohne die der Gesetzgeber eine Wahrung desselben gefährdet sah. Diese Regulierungen schlugen sich in den Paragraphen 85 bis 93 TKG 96 („Fernmeldegeheimnis, Datenschutz, Sicherung“) nieder. So schreibt § 85 Abs. 2 TKG 96 zum Beispiel vor: „Zur Wahrung des Fernmeldegeheimnisses ist verpflichtet, wer geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste erbringt oder daran mitwirkt.“

Im Hinblick auf den zweiten Hauptgrund für den beeindruckenden Zuwachs an Regelungen im Zuge der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland, die Ermöglichung und Aufrechterhaltung von Wettbewerb in diesem Bereich, notieren Reinald Krüger, Gönke Tetens und Axel Voß: „Um einen funktionsfähigen Wettbewerb sowohl im Orts- als auch im Fernverkehrsnetz entstehen zu lassen, ist für die Zeit des Übergangs von Monopol- zu Wettbewerbsmärkten ein spezieller ordnungspolitischer Rahmen notwendig“ (Krüger et al. zit. in Grande 1997: 585). Zentrales Instrument, um diesem Erfordernis zu genügen, war die Einrichtung einer *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post* (§§ 66-84 TKG 96), die später in der *Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn* aufgegangen ist. Diese sollte den Übergang des Bereiches der Telekommunikation von einer monopolistischen zu einer wettbewerbsorientierten Struktur garantieren und überwachen (vgl. Fliedner/Hadamik 2006: 39). Hauptaufgabe war dabei die Anwendung und Durchsetzung des „ordnungspolitischen Rahmens“, der in den Teilen drei und vier des TKG 96, §§23-39, kodifiziert ist und der hauptsächlich „Sonderregelungen für marktbeherrschende Unternehmen“ (Fliedner/Hadamik 2006: 35) beinhaltet.

6. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass es in Verbindung mit Privatisierungsvorgängen mitnichten zu einem Abbau von gesetzlichen Regelungen und Vorschriften und damit von Bürokratie kommen muss. Das Gegenteil kann der Fall sein, wie am Beispiel der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland anschaulich demonstriert werden konnte. Ein Anwachsen von Regulierungen im Nachhinein von Privatisierungen ist hauptsächlich auf verfassungsrechtlich verankerte Gewährleistungspflichten des Staates und das Erfordernis, einen fairen und chancengleichen Wettbewerb in den ehemals staatlich wahrgenommenen Aufgabenbereichen zu ermöglichen, zurückgeführt worden.

Aus diesem Ergebnis sind zweierlei Schlussfolgerungen zu ziehen. Erstens, sollten im Hinblick auf Privatisierungsvorhaben und die mit ihnen verbundenen möglichen

Effizienzgewinne diese unumgänglichen Nachfolgeregelungen oder Grenzen der Deregulierung und die mit ihnen zusammenhängenden Kosten, die wiederum Effizienzverluste bedeuten, wie personeller und bürokratischer Aufwand staatlicherseits oder Umsetzungen der Regelungen von Seiten der Privatwirtschaft, sofern hierbei überhaupt eine Quantifizierung möglich erscheint, mit einbezogen und bedacht werden. Zweitens muss gesehen werden, dass vielfach erst *durch* eine erhöhte staatliche Regulierungstätigkeit in Folge von Privatisierungen ein Aufbrechen der ehemaligen staatlichen Monopole und damit eine Etablierung von Wettbewerb, unternehmerischer Freiheit und Marktgeschehen bewerkstelligt werden kann (vgl. Fliedner/Hadamik 2006: 86). Dies verdeutlicht, dass sich ein erhöhter Regulierungsumfang und liberale Forderungen nach mehr Markt nicht ausschließen, sondern eventuell sogar bedingen. „Daraus folgt, dass die in der Debatte um Deregulierung und Privatisierung regelmäßig erhobene Forderung nach gesetzgeberischer Zurückhaltung und weniger Vorschriften in die Irre führt“ (Fliedner/Hadamik 2006: 87).

Dieses Resultat, welches die eminente Bedeutung und Notwendigkeit von gesetzlichen Regelungen als Rahmenbedingung für effizientes Wirtschaften konstatiert, legt zudem eine Akzentverschiebung in der Privatisierungsdebatte nahe: Nicht der Antagonismus *staatliche versus private Aufgabenwahrnehmung* ist entscheidend, sondern der Gegensatz *Wettbewerb versus Monopol*. Das Ausmaß, die Art und Weise und die Qualität von Regulierungen determinieren Effizienzgewinne und Wohlfahrtssteigerungen im Zuge von Privatisierungen von öffentlichen Aufgaben. Eine bloße Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private ist, wenn überhaupt, nur der halbe Weg und garantiert noch keine Effizienzgewinne im Vergleich zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung (vgl. Truger 2008: 549). In den Worten Giandomenico Majones: „[...] public enterprises are not necessarily less efficient than private ones – as long as they operate in a competitive environment“ (Majone 1994: 59).

Literatur

Benz, Angelika (1995): Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben? In: Die Verwaltung 28, S. 337-359.

Blanchard, Olivier/Gerhard Illing (2006): Makroökonomie. 4. Aufl. München: Pearson.

Büchner, Lutz M. (Hg.) (1999): Post und Telekommunikation: Eine Bilanz nach zehn Jahren Reform. Heidelberg: R. v. Decker.

Bull, Hans Peter (1977): Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz. 2. Aufl. Kronberg/Ts.: Ätheneum.

Burgi, Martin (2001): Der Beliehene – ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht. In: Geis, Max-Emanuel/Dieter Lorenz (Hg.): Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag. München: C. H. Beck, S. 581-594.

Czada, Roland (2003): Grenzprobleme zwischen Markt und Politik. In: Czada, Roland/Reinhard Zintl (Hg.): Politik und Markt. PVS Sonderheft 34. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-28.

Derlien, Hans-Ulrich (1992): Bürokratie. In: Erich Frese (Hg.): Handwörterbuch der Organisation. 3. Aufl. Stuttgart: Poeschel, S. 391-400.

Fliedner, Ortlieb/ Sabine Hadamik (2006): Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?: Zwei Fallstudien im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Irina Mohr. Berlin: Forum Berlin. Online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/do/04237.pdf> [Stand: 30.12.2008].

Gaschke, Susanne (2008): Die Neunmalklugen. In: Die Zeit, 63 (43), S. 10.

Geppert, Dominik (2002): Thatchers konservative Revolution: Der Richtungswandel der britischen Tories 1975-1979. München: Oldenbourg.

Grande, Edgar (1997): Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung. In: König, Klaus/ Angelika Benz (Hg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden: Nomos, S. 576-591.

Hayek, Friedrich A. von (2002): Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung (1966). In: Ders.: Gesammelte Schriften in deutscher Sprache. Hg. von Alfred Bosch, Manfred E. Streit, Viktor Vanberg, Reinhold Veit. Bd. 5: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung: Aufsätze zur Politischen Philosophie und Theorie. Hg. von Viktor Vanberg. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 69-87.

Klodt, Henning /Claus-Friedrich Laaser/ Jens O. Lorz/ Rainer Maurer (1995): Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation. Kieler Studien 272. Tübingen: Mohr Siebeck.

König, Klaus/Angelika Benz (1997): Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung. In: Dies. (Hg.): Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden: Nomos, S. 13-79.

Majone, Giandomenico (1994): Paradoxes of privatization and deregulation. In: Journal of European Public Policy, 1 (1), S. 53-69.

Mayer, Florian (2006): Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates: Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mueller, Dennis C. (1989): Public Choice II: A revised edition of *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Niskanen, William A. (1974): Bureaucracy and Representative Government. 2. Aufl. Chicago: Aldine.

Reinermann, Heinrich (1995): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen. Speyerer Forschungsberichte 139. 4. Aufl. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Schuppert, Gunnar Folke (1995): Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre. In: Ellwein, Thomas/Dieter Grimm/Joachim J. Hesse/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 8. Baden- Baden: Nomos, S. 325-348.

Steinbrück, Peer (2007): Geleitwort. In: Bundesministerium der Finanzen (Hg.): Beteiligungsbericht 2007. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_3974/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_VIII/Beteiligungsbericht_202007_20kle.templateId=raw.property=publicationFile.pdf [Stand: 30.12.2008].

Truger, Achim (2008): Privatisierung und öffentliche Finanzen. In: WSI Mitteilungen 10. Frankfurt/M.: Bund, S. 548-555.

Uchatius, Wolfgang (2008): Der Retter des Kapitalismus. In: Die Zeit, 63 (46), S. 25f.

Varian, Hal R. (2007): Grundzüge der Mikroökonomik. 7. Aufl. München: Oldenbourg.

Weber, Max (1985): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Besorgt von Johannes Winckelmann. 5. rev. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.

Sebastian Jungkunz

Entbürokratisierung durch Privatisierung? – Teil II

Gliederung

1. Einleitung
2. Begriffsdefinition
 - 2.1 Max Webers Bürokratiebegriff
 - 2.2 Entbürokratisierung
 - 2.3 Regulierung
 - 2.4 Deregulierung
3. Privatisierung und Entbürokratisierung
 - 3.1 Formen der Privatisierung
 - 3.2 Probleme der Entbürokratisierung durch Privatisierung
4. Entbürokratisierung in der Praxis
 - 4.1 Privatisierung der Deutschen Bundespost
 - 4.2 Einführung des privaten Fernsehens
 - 4.3 Privatisierung des öffentlichen Personennahverkehrs
 - 4.4 Privatisierung des Luftverkehrs
5. Fazit

1. Einleitung

„Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser [...]. Aber stimmt das eigentlich? [...] Es ist schon düster genug, sich zu überlegen, dass für eine umfassende Kontrolle zunächst umfassende Regeln existieren müssen. Wer aber alles regeln will, der landet im Bürokratismus, der allen spontanen Entwicklungen die Luft zum atmen nimmt.“²²⁸ Bundespräsident Horst Köhler ist mit dieser Aussage in seiner Rede beim Max-Weber-Preis nicht der einzige Bürger der Bundesrepublik, der eine zunehmende Bürokratie bzw. einen zu großen Bürokratieapparat für gefährlich hält. Auch eine große Mehrheit der Bevölkerung sieht darin eine enorme Belastung für Wirtschaft sowie den Bürger selbst. Jedes Jahr entstehen durch gesetzliche Melde- und andere Informationsvorschriften 30 Milliarden Euro an Kosten für die Wirtschaft. Diese immensen Kosten²²⁹, die durch Bürokratie und „Überregelung“ entstehen, führen einerseits zu einer immer größer werdenden Verschuldung des Bundes und andererseits zu einer Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Deswegen versucht die Bundesregierung immer wieder durch verschiedene Maßnahmen den Bürokratieabbau voranzutreiben. Eine direkte Reduzierung oder Abschaffung von Regelungen und Verordnungen stellt dabei nur eine Möglichkeit dar. Immer öfter wird auch versucht, durch Privatisierung eine Entbürokratisierung des Staates zu erreichen. Dabei sollen öffentliche Unternehmen in staatlicher Hand durch verschiedene Privatisierungsformen an Private übergehen, um somit der Regulierung durch den Staat entzogen zu werden und eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. Dabei stellt sich jedoch immer wieder die Frage, ob dies eine effektive Methode ist, Bürokratieabbau zu betreiben, oder ob man durch andere Maßnahmen leichter einen Erfolg in Richtung Deregulierung und Entbürokratisierung erzielen könnte.

Weiterhin muss man immer wieder feststellen, dass Begriffe wie „Bürokratisierung“ und „Regulierung“, sowie „Entbürokratisierung“ und „Deregulierung“ meist recht analog verwendet werden, obwohl diese Begriffe ziemlich unterschiedliche Bedeutungen aufweisen. In der vorliegenden Arbeit werden deswegen zunächst, ausgehend von Max Webers Bürokratiebegriff, die Begriffe definiert, die von zentraler Wichtigkeit für das Thema sind.

²²⁸ Rede von Bundespräsident Horst Köhler anlässlich zur Verleihung des Max-Weber-Preises für Wirtschaftsethik am 27.05.2008 in Berlin.

²²⁹ Siehe Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett 2008. Sachstand über das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Online unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/04/2008-04-30-sachstandsbericht-buerokratieabbau-langfassung-nicht-barrierefrei.property=publicationFile.pdf (18.12.2008), S.11.

Anschließend wird die Frage geklärt, welche Privatisierungsformen für eine Entbürokratisierung bzw. Deregulierung geeignet sind, sowie die Probleme die auftreten, wenn man unter den angesprochenen Gesichtspunkten eine Privatisierung erfolgreich, im Sinne von deregulierend und entbürokratisierend, durchführen will. Im Folgenden wird dies anhand der Privatisierung der Deutschen Bundespost, des öffentlichen Personennahverkehrs und des Luftverkehrs, sowie der Einführung des privaten Fernsehens an empirischen Beispielen überprüft. Am Ende der Arbeit soll schließlich eine Antwort auf die Frage gegeben werden, ob Deregulierung und Privatisierung wirklich die geeigneten Instrumente für Bürokratieabbau und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen darstellen.

2. Begriffsdefinition

Wie bereits angesprochen, ist es wichtig, klar zwischen den einzelnen Begriffen zu unterscheiden, die für dieses Thema eine zentrale Rolle spielen. Allzu oft werden diese Begriffe synonym verwendet, was jedoch falsch ist. Den Ausgangspunkt für alle weiteren Definitionen stellt der Bürokratiebegriff von Max Weber dar, weswegen dieser als erster behandelt wird.

2.1 Max Webers Bürokratiebegriff

Der Begriff Bürokratie geht ursprünglich auf den Franzosen Vincent de Gournay im 18. Jahrhundert zurück, welcher damit die Herrschaft des „Büros“ kennzeichnete. Er verwendete den Begriff allerdings in einer sehr pejorativen Bedeutung aufgrund des zumeist recht unproduktiven Beamtenapparats²³⁰.

Erst Max Weber bestimmte den Bürokratiebegriff Anfang des 20. Jahrhunderts genauer. Für ihn war Bürokratie ein Typus von Organisation, der nicht nur im Staat zu finden ist, sondern auch in den meisten Unternehmen und Verbänden. Bürokratie stellt für Weber die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“²³¹ dar, welche durch mehrere Charakteristika gekennzeichnet ist²³². Durch die Einführung eines ernannten hauptamtlichen Personals sowie deren Entlohnung durch Geld, soll sichergestellt werden, dass die Beamten vom Staat einerseits existenziell abhängig gemacht werden, aber andererseits auch unbestechlich bleiben. Das Personal erfährt weiterhin eine Fachschulung, welche sich in einer späteren Spezialisierung in den einzelnen Laufbahnkarrieren der Beamten manifestiert. Somit werden

²³⁰ Vgl. Hans-Ulrich Derlien 1992. Bürokratie, in: Frese, Erich (Hg.) Handwörterbuch der Organisation. Stuttgart: Poeschel, S.391 (im Folgenden zitiert als: Bürokratie).

²³¹ Siehe Max Weber 1976. Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl.. Tübingen: Mohr, S.128.

²³² Vgl. Hans-Ulrich Derlien 1992. Bürokratie, S.391f.

die Kompetenzen abgrenzt und es erfolgt die Arbeitsteilung im Zuge der Spezialisierung. Weiterhin werden Privat- und Betriebsmittel sowie Amt und Person, streng voneinander getrennt. Durch eine hierarchische Anordnung der Ämter werden die spezifischen Weisungs- und Kontrollbefugnisse klar abgegrenzt. Hinzu kommen Unpersönlichkeit und Regelgebundenheit der Beamten, wodurch eine Gleichbehandlung aller Personen, unabhängig von deren Ansehen oder gesellschaftlichem Status, erfolgen soll, um etwaigen Nepotismus vorzubeugen. Um die Kontrollierbarkeit sämtlicher Vorgänge zu gewährleisten, müssen zudem Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit aller Verfahren gegeben sein²³³.

Unter Bürokratisierung²³⁴ versteht man folglich, ausgehend von Webers Begriff, eine Verstärkung eines einzelnen oder mehrerer der eben genannten Merkmale. Auch kann damit die zunehmende Einbeziehung der Bevölkerung in die bürokratischen Organisationen gemeint sein, oder aber ein Übergreifen der bürokratischen Organisationsform in weitere Bereiche, wie z.B. in die Wirtschaft. Diese Auslegung des Begriffs der „Bürokratisierung“ ist jedoch von der im alltäglichen Sprachgebrauch zu unterscheiden. Diese beschränkt sich nämlich meist auf eine Zunahme der Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit, also eine Zunahme von Verordnungen und Regeln.

2.2 Entbürokratisierung

Ausgehend von Max Webers Bürokratiebegriff und der davon abgeleiteten Bürokratisierung würde man unter Entbürokratisierung einen Rückgang der Elemente der Bürokratie verstehen. Der Sprachgebrauch bzw. das Verständnis des Begriffs ist jedoch im alltäglichen Gebrauch stark eingeschränkt. Keineswegs würde jemand ernsthaft die Abschaffung von Hauptamtlichkeit, Trennung von Amt und Person oder die hierarchische Gliederung des Staates fordern, wenn er den Begriff der Entbürokratisierung verwendet²³⁵. Vielmehr versteht man darunter eine Lockerung oder Reduzierung von Vorschriften und Verordnungen, was somit der Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit entspricht. Natürlich kann man mit Entbürokratisierung auch den Abbau der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst verstehen. Im Folgenden bezieht sich der Begriff der Entbürokratisierung jedoch nur auf die Reduzierung von Verordnungen und Vorschriften.

²³³ Vgl. Alfred Kieser 2006. Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Kieser, Alfred (Hg.) Organisationstheorien. 6. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S.74.

²³⁴ Vgl. Hans-Ulrich Derlien 1992. Bürokratie, S.393.

²³⁵ Vgl. Hans-Ulrich Derlien 2006. Entbürokratisierung, in: Voßkuhle, Andreas (Hg.) Entbürokratisierung und Regulierung. Baden-Baden: Nomos, S.64.

Entbürokratisierung wird bereits seit Jahrzehnten von Politikern gefordert. Der „allgemeine Hang zum Gesetzes- und Verordnungperfektionismus“²³⁶ erzeugte in den vergangenen Jahrzehnten eine wahre Normenflut, was zu einer regelrechten Einengung der Bürger und einer verminderten Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führte. Ziel der Entbürokratisierung ist es, Gesetze, die ihren Sinn über die Zeit verloren haben, abzuschaffen oder komplexe Verordnungen zu vereinfachen. Zudem sollen zukünftige Gesetze schon vor der Erlassung genauer geprüft werden und später nachhaltig kontrolliert werden, indem man z.B. Gesetze nur befristet erlässt und nach Ablauf der Frist erneut prüft, ob das Gesetz noch notwendig ist.

Der Begriff der Entbürokratisierung meint somit lediglich einen Rückgang oder eine Vereinfachung von Gesetzen. Damit geht aber auch meist der Begriff der Deregulierung einher. Um diese Begriffe genauer unterscheiden zu können, muss zunächst einmal definiert werden, was man unter Regulierung versteht.

2.3 Regulierung

Unter Regulierung, im Sinne von staatlicher Regulierung, versteht man grundsätzlich staatliche Eingriffe in die Wirtschaft durch Vorschriften und Verordnungen. Die Gründe für das Eingreifen des Staates sind sicher vielfältig, wobei Politiker meist mit einem Versagen des Marktes argumentieren, das durch den Staat wieder ausgeglichen werden muss.

Häufig herrschen nämlich nicht die Optimalbedingungen des freien Marktes²³⁷. Monopole und Oligopole entstehen in allen wirtschaftlichen Bereichen, was zu fehlender Konkurrenz und schließlich zu einem Nettowohlfahrtsverlust führt. Hinzu kommen negative externe Effekte²³⁸, vor allem im Umweltbereich, die durch staatliche Regelungen bekämpft werden müssen, da dies in einem reinen freien Markt nicht geschehen würde. Auch die Versorgung mit öffentlichen Gütern ist ohne staatliche Eingriffe nur schwer möglich. Weiterhin gibt es Politikfelder, wie Sozialpolitik, die durch einen Markt generell nicht oder nur sehr eingeschränkt bereitgestellt werden würden.

Regulative Maßnahmen sind somit nicht grundsätzlich von vornherein schlecht zu reden. Vielmehr sind sie nötig, um die oben genannten Probleme zu vermeiden. Das Problem der

²³⁶ Siehe Ralf Kroker 1985. Deregulierung und Entbürokratisierung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, S.8 (im Folgenden zitiert als: Deregulierung).

²³⁷ Vgl. Klaus König/Angelika Benz 1997. Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hg.) Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden, S.70ff. (im Folgenden zitiert als: Zusammenhänge).

²³⁸ Vgl. OECD 1992: Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy. Paris: OECD Publications, S.12.

staatlichen Regulierung entsteht jedoch dann, wenn der Staat zu oft und zu viel in den Markt eingreift. Durch immer zahlreichere und immer weiter reichende Eingriffe wird, laut Rolf Kroker, „die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus ernstlich gefährdet“²³⁹. Der Staat behindert den Markt durch die Vorschriften dermaßen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, vor allem auf internationaler Ebene, immer mehr verloren geht.

Doch nicht nur Unternehmen sind von den Regulierungen betroffen. Auch für die Bürger zieht dies als Konsumenten aufgrund höherer Preise wegen unvollständigem Wettbewerb Nachteile mit sich. Nicht zuletzt deswegen gab es seit Ende der 1970er Jahre immer wieder Diskussionen um Deregulierung in Deutschland.

2.4 Deregulierung

Deregulierung zielt im Wesentlichen auf eine Verminderung der staatlichen Eingriffe in den Markt ab, jedoch nur in den Bereichen, die „überreguliert“ sind und bei denen dies zu Wettbewerbsbeschränkungen führt. Deregulierung meint nicht die vollständige Abschaffung von Regulierungen durch den Staat, sondern lediglich das Abschaffen unnötiger bzw. den Wettbewerb verzerrende Verordnungen²⁴⁰. Der Staat soll sich wieder auf seine Kernaufgaben beschränken und Eingriffe wie Preis-, Mengen-, Qualitäts- und Marktzugangsbeschränkungen sollen aufgehoben werden²⁴¹.

Die Begriffe Entbürokratisierung und Deregulierung werden oftmals synonym gebraucht, was jedoch streng genommen falsch ist. Dies liegt meist darin begründet, dass Deregulierung und Entbürokratisierung oft zusammen auftreten, d.h. das eine führt meist auch zum anderen. Will man den Markt deregulieren, so führt dies meistens auch zu einer Reduzierung von Gesetzen und Vorschriften. Will man Vorschriften abbauen, so hat dies auch oft eine deregulierende Wirkung zur Folge.

3. Privatisierung und Entbürokratisierung

Im Zuge der Entbürokratisierungsdiskussionen wird die Privatisierung oft als Allheilmittel gepriesen²⁴², durch die man den Staat von komplexen „Verregelungen“ und zu vielen

²³⁹ Siehe Rolf Kroker 1985. Deregulierung a.a.O., S.8.

²⁴⁰ Vgl. Giandomenico Majone 1994. Paradoxes of privatization and deregulation, in: Journal of European Public Policy 1, S.54. (im folgenden zitiert als: Paradoxes).

²⁴¹ Vgl. Angelika Benz 1995. Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben, in: Die Verwaltung 24, S. 341.

²⁴² Vgl. Ortlieb Flidner/ Sabine Hadamik 2007. Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 22, S. 290 (im Folgenden zitiert als: Privatisierung öffentlicher Aufgaben).

Gesetzen und Verordnungen entschlacken kann. Doch stimmt dies wirklich und wenn ja, welche Privatisierungsform eignet sich am besten zur Entbürokratisierung? Oder entstehen durch Privatisierungsmaßnahmen eventuell doch neue Probleme? All diese Fragen sollen nun geklärt werden.

3.1 Formen der Privatisierung

Privatisierung bedeutet grundsätzlich eine durch „Einfluss- oder Aufgabenverlagerung bewirkte Grenzverschiebung zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zugunsten der Privatwirtschaft“²⁴³. Dabei unterscheidet man mehrere Formen der Privatisierung, von denen jedoch nicht alle relevant sind im Hinblick auf Privatisierung mit dem Ziel der Entbürokratisierung. Verfahrens-, Finanzierungs- oder Vermögensprivatisierung haben nahezu keinerlei Auswirkungen auf einen Rückgang von Verordnungen oder Gesetzen²⁴⁴, was ja das eigentliche Ziel darstellt. Deswegen werden diese Formen nicht näher erläutert.

Bei der formellen Privatisierung findet eine Änderung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform in eine privatrechtliche Rechtsform statt. Der Staat bleibt jedoch alleiniger Eigentümer des Unternehmens. Als Beispiel wäre hier die Deutsche Bundesbahn zu nennen, die 1994 in die Deutsche Bahn AG umgewandelt wurde, bei der der Bund (noch) alle Aktienanteile hält. Im Zuge dieser Privatisierungsform entzieht der Bund das privatisierte Unternehmen der öffentlichen Rechtsform, was sich vor allem deregulierend auswirkt, da der Bund einen gewissen Grad an Kontrolle über das Unternehmen verliert und damit auch die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft zumindest etwas zurückgeschraubt werden. So unterliegen z.B. privatrechtlich geführte Unternehmen nicht mehr der Kontrolle durch den Rechnungshof²⁴⁵ nach Art. 114 GG, was zu mehr Gestaltungsspielraum innerhalb des Haushaltsplans des Unternehmens und somit auch zu mehr Wettbewerbsfähigkeit führt.

Durch eine materielle Privatisierung findet eine Aufgabenverlagerung „aus dem politisch-administrativen System in das wettbewerbsmäßig organisierte ökonomische System“²⁴⁶ statt. Als Folge dieser Übertragung der Aufgaben an Private ist der Staat nicht mehr länger zuständig für diese Aufgaben. Dadurch, dass diese Aufgaben der direkten staatlichen Kontrolle und Regulierung entzogen werden, werden meist auch Verordnungen und Regelungen reduziert, was schließlich zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der

²⁴³ Siehe Helmut Brede 2001. Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München: Oldenbourg, S.39.

²⁴⁴ Vgl. Klaus König/Angelika Benz 1997. Zusammenhänge a.a.O., S.29.

²⁴⁵ Vgl. ebenda, S.34.

²⁴⁶ Siehe ebenda, S.30.

Unternehmen führt. Materielle Privatisierung zieht also zunächst meist beides nach sich, Entbürokratisierung und Deregulierung.

Die materielle Privatisierung stellt somit die effektivste Form der Privatisierungen unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung dar. Allerdings darf man mit den Forderungen nach materieller Privatisierung nicht allzu freizügig umgehen. Oftmals zieht eine solche Maßnahme Folgen nach sich, die das genau gegenteilige Ziel erreichen.

3.2 Probleme der Entbürokratisierung durch Privatisierung

Eine Privatisierung von Staatsaufgaben muss nicht immer einen Rückgang von Gesetzen und Vorschriften mit sich ziehen, wie auch in Kapitel 4 an mehreren Beispiel aufgezeigt wird. Vielmehr ist zu beobachten, dass nach Privatisierungen die gesetzlichen Regelungen sogar anwachsen²⁴⁷. Dafür gibt es mehrere Gründe.

Zum einen ist der Gesetzgeber zur Gewährleistung bestimmter Staatsaufgaben verpflichtet, die auch nach der Privatisierung eingehalten werden müssen. Da Private dies normalerweise nicht immer in ausreichendem Maß von sich aus tun, hat dies zur Folge, dass der Staat wiederum durch Gesetze eingreifen muss und die nun privaten Anbieter dazu zwingt, eine Durchführung von ehemals staatlichen Aufgaben einzuhalten und auch zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass sich Private oftmals nicht an diese Vorgaben halten, weswegen staatliche Aufsichts- und Kontrolleinrichtungen eingerichtet werden müssen²⁴⁸.

Somit wird ein Wandel in der Staatstätigkeit vom leistenden zum gewährleistenden Staat vollzogen²⁴⁹. Um den Bürgern klare Rechtssicherheit zu verschaffen, sind also deutlich mehr und umfangreichere Regelungen nötig, als dies zuvor bei öffentlich rechtlichen Unternehmen der Fall war²⁵⁰. Dadurch, dass der Staat sich um die Gewährleistung von Grundwerten und Grundrechten, wie Rechtsstaats- oder Sozialstaatsprinzip, auch nach der Privatisierung kümmern muss, was nur durch gesetzliche Regelungen erfolgen kann, wird also genau das gegenteilige Ziel erreicht. Nicht weniger, sondern mehr Gesetze sind das Ergebnis der Privatisierung von Staatsaufgaben. Das Ziel der Entbürokratisierung durch Privatisierung wird also weit verfehlt. Doch damit nicht genug.

Ein weiteres Ziel der Privatisierung, nämlich die Deregulierung, wird oft auch nicht erreicht. Der zweite wichtige Grund für eine Erhöhung der Anzahl an Verordnungen nach einer

²⁴⁷ Vgl. Hans Peter Bull 2005. Bürokratieabbau – Richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung 38, S.289.

²⁴⁸ Vgl. Ortlieb Fliedner/ Sabine Hadamik 2007. Privatisierung öffentlicher Aufgaben a.a.O., S.296.

²⁴⁹ Vgl. ebenda, S.296.

²⁵⁰ Vgl. ebenda, S.296.

Privatisierung liegt darin begründet, dass zunächst umfassender Regulierungsbedarf besteht, wenn man freien Wettbewerb ermöglichen will. Die vormals staatlichen Unternehmen haben nämlich oft eine Monopolstellung inne, wie dies zum Beispiel bei der Telekom AG der Fall war. Das Problem dabei ist, dass durch Privatisierung nicht auch automatisch ein freier Markt entsteht. Neue Unternehmen haben keinen chancengleichen Zugang zum Markt, da sie unter der Macht der vormals öffentlichen Monopole erdrückt werden²⁵¹.

Will der Staat nun durch die Privatisierung auch eine Liberalisierung sowie fairen und freien Wettbewerb erzeugen, so entsteht zunächst neue „Re-Regulierung“. Dies geschieht dadurch, dass der Staat neue Gesetze erlässt, die allen Unternehmen die gleichen Chancen zum Marktbeitritt ermöglichen, sowie Vorschriften für marktbeherrschende Unternehmen, wie Entgeltregulierung oder die Einführung einer Missbrauchsaufsicht²⁵².

Der dritte Punkt für eine Vermehrung von Vorschriften besteht aus einer Re-Regulierung auf europäischer Ebene. Oft kommt es vor, dass einheitliche europäische Standards eingeführt werden, die wiederum neuer Regelungen bedürfen²⁵³. Auf diesen Punkt wird aber in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.

Alles in allem werden die Grenzen der Entbürokratisierung und Deregulierung durch Privatisierung schnell deutlich, wenn dadurch „komplexe Lebenssachverhalte, [die] Konkurrenz mit wichtigen Sachzielen wie Umweltschutz, innere Sicherheit oder Datenschutz und damit [die] materiellen Aufgaben des Staates“²⁵⁴ betroffen sind.

Bürger und Politiker sollten deswegen nicht voreilig einen „Schlanken Staat“ durch Privatisierung fordern, denn unter Umständen führt dies eher zu einem Mehr an Staat. Ein Rückgang an Regelungen und Verordnungen ist durchaus sinnvoll, jedoch kein Selbstzweck, genauso wie ein freier Wettbewerb das Ziel der Privatisierungsbemühungen sein sollte.

Doch muss man dabei beachten, dass es häufig einfach nicht möglich ist, gewisse Vorschriften und Verordnungen abzubauen, sei es aus sicherheitstechnischen oder aus gewährleistenden Gründen²⁵⁵. Man bedenke nur einmal die Auswirkungen einer Deregulierung der Sicherheitsverordnungen im Luftverkehr. Staatliche Eingriffe in die

²⁵¹ Vgl. Achim von Loesch 1983. Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente. Baden-Baden: Nomos, S.57.

²⁵² Vgl. Ortlieb Fliederer/Sabine Hadamik 2007. Privatisierung öffentlicher Aufgaben a.a.O., S.296.

²⁵³ Vgl. Giandomenico Majone 1994. Paradoxes a.a.O., S.54.

²⁵⁴ Siehe Klaus König/Angelika Benz 1997. Zusammenhänge a.a.O., S.23.

²⁵⁵ Vgl. Giandomenico Majone 1990. Introduction, in: Majone, Giandomenico (Hg.) Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London: Pinter, S.3.

Wirtschaft sind also durchaus oft sinnvoll, was jedoch zu einem Problem der Entbürokratisierung und Deregulierung durch Privatisierung wird.

Privatisierungen führen also oft zu einem neuen Bedarf an Gesetzen und Regulierungen. Natürlich ist dies kein Muss, sondern von Fall zu Fall unterschiedlich. Im Fall einer Vermögensprivatisierung, bei der lediglich staatliche Grundstücke oder Gebäude veräußert werden, entsteht sicherlich kein neuer Regelungsbedarf. Man sollte jedoch vor jeder Privatisierungsmaßnahme genau die Folgen beachten, will man eine Privatisierung unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung oder Deregulierung durchführen.

4. Entbürokratisierung in der Praxis

Wie bereits erwähnt, sind die Auswirkungen von Privatisierungen von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Deswegen werden nun anhand von vier verschiedenen Beispielen die möglichen Folgen einer Privatisierung aufgezeigt.

4.1 Privatisierung der Deutschen Bundespost

Im Zuge der Postreformen I bis III wurde die Deutsche Bundespost ab 1989 von der öffentlichen in die private Hand überführt, um die Post für den Markt zu öffnen und damit den neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen. Dabei wurde die Post zunächst in Postdienst, Postbank und Telekom aufgeteilt. Um jedoch eine vollständige Privatisierung erreichen zu können, musste anschließend in der Postreform II eine Gesetzesänderung vorgenommen werden. Das alte Postverwaltungsgesetz²⁵⁶, das eindeutig den Bund als Bereitsteller des Post- und Fernmeldewesens vorsah, musste umgeändert werden. Außerdem wurde Art. 87f GG eingeführt, damit Dienstleistungen im Post- und Telekommunikationsbereich auch von privatwirtschaftlichen Unternehmen vollzogen werden konnten.

Jedoch war auch die Privatisierung der Post nicht ohne erneute Re-Regulierung möglich. Die Gewährleistung einer flächendeckend angemessenen und ausreichenden Dienstleistung im Postwesen und der Telekommunikation in Art. 87f Abs.1 GG sowie das 1996 eingeführte Telekommunikationsgesetz (TKG)²⁵⁷, das eine erneute Regulierung vorsah, sorgten dafür, dass der Bund nach der Privatisierung erneut gesetzgebend tätig werden musste.

Zweck der Regulierungen im Telekommunikationsgesetz (§1 TKG) sollte die Einhaltung der Bestimmungen in Art. 87f Abs.1 GG sein, sowie die Förderung leistungsfähiger

²⁵⁶ Vom 24.7.1953, BGBl I, S.676.

²⁵⁷ Vom 25.7.1996, BGBl I, S. 1120.

Telekommunikationsinfrastrukturen. Um weiterhin jedem Unternehmen den Zugang zum Markt zu gewähren, wurde in §9 TKG geregelt, dass Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung regulierende Maßnahmen durch die Bundesnetzagentur auferlegt werden. Hinzu kommt, dass in §21 TKG geregelt wird, dass Betreiber eines Telekommunikationsnetzes jedem Unternehmen Zugang gewähren müssen, anderenfalls würde die Bundesnetzagentur mit Zwangsmaßnahmen einschreiten. Marktmissbrauch anderweitiger Art führt zu einem Einschreiten der Regulierungsbehörde nach §42 TKG.

Eine weitere wichtige Maßnahme sind die Regelungen zum Kundenschutz. Um die Gewährleistung einer „angemessene[n] Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen“²⁵⁸ zu wahren, musste auch der Kundenschutz nach einer Privatisierung sichergestellt werden (§§43a-47b TKG), da dies bei der Anbietung durch Private nicht immer der Fall ist. Zur Einhaltung von Sicherheitsbestimmungen wie Fernmeldegeheimnis (§§88-90 TKG), Datenschutz (§§91-107 TKG) und öffentlicher Sicherheit (§§108-115 TKG) musste erneut regulierend durch den Bund eingegriffen werden. Preisregulierung, Nummernverwaltung und die Einrichtung einer Regulierungsbehörde²⁵⁹ runden schließlich die Eingriffe durch das Telekommunikationsgesetz ab.

Doch dies waren nicht die einzigen nachträglichen Maßnahmen. Auch durch das Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz) wurde wiederum regulierend eingegriffen. Um zu gewährleisten, dass ausreichend Dienstleistungen im Post- und Telekommunikationswesen auch in Notzeiten bereitgestellt werden, mussten neue Rechtsgrundlagen geschaffen werden²⁶⁰. Denn vor der Privatisierung der Deutschen Bundespost war es noch leicht möglich dies zu garantieren, da die Post in staatlicher Hand war. Nach der Privatisierung musste dies aber erneut regulativ erfolgen (Art. 10 PTNeuOG). Das Postneuordnungsgesetz (PTNeuOG)²⁶¹ schafft insgesamt einen immensen Vorschriftenkatalog zur Regulierung des Post- und Telekommunikationswesens. Dieser sieht unter anderem die Errichtung der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Art. 1 PTNeuOG) vor, zudem ein Gesetz über die Träger der Sozialversicherung im Bereich der früheren Deutschen Bundespost (Art. 2 PTNeuOG), sowie die Errichtung einer Museumsstiftung Post und Telekommunikation (Art. 11 PTNeuOG). Weiterhin wurden ein Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform

²⁵⁸ Siehe Ortlieb Fliedner/Sabine Hadamik 2006. Weniger Gesetze durch Privatisierung? Zwei Fallstudien im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/do/04237.pdf> (18.12.2008), S.38 (im folgenden zitiert als: Gutachten).

²⁵⁹ Vgl. Ortlieb Fliedner/Sabine Hadamik 2006. Gutachten a.a.O., S. 27.

²⁶⁰ Dazu BT-Drs. 12/6718, S.112.

²⁶¹ Alle Artikel beziehen sich auf das Postneuordnungsgesetz vom 14.09.1994.

der Aktiengesellschaft (Art. 3 PTNeuOG) und ein Gesetz zum Personalrecht der früheren Deutschen Bundespost (Art. 4 PTNeuOG) eingeführt, das die neuen Rechtsverhältnisse der Beamten, Angestellten und Arbeiter der ehemaligen Bundespost regelt. Hinzu kommen noch weitere kleinere Regelungen, deren Darstellung hier jedoch zu weit führen würde.

Betrachtet man nun die quantitativen Änderungen an Gesetzen und Paragraphen, so entsteht ein eindeutiges Ergebnis. Vor der Privatisierung der Deutschen Bundespost wurde das Telekommunikationswesen durch drei Gesetze mit insgesamt 79 Paragraphen geregelt. Nach der Privatisierung folgte ein enormer Anstieg auf schließlich acht Gesetze mit 297 Paragraphen²⁶².

Betrachtet man diese Ergebnisse nun unter der Prämisse, eine Entbürokratisierung durch Privatisierung erreichen zu können, so muss man eindeutig feststellen, dass dies im Fall der Deutschen Bundespost fehlgeschlagen ist. Es sind einfach zu umfangreiche Regelungen nach der Privatisierung erforderlich, da der Bund die Dienstleistungen im Bereich von Post und Telekommunikation nach Art. 87 Abs.1 GG gewähren muss. Weiterhin muss die Entlassung der Bundespost in den freien Markt mit re-regulierenden Maßnahmen verbunden sein, um der Monopolstellung der Bundespost entgegenzuwirken und gleiche Chancen für alle Unternehmen beim Zutritt zum Markt zu eröffnen.

4.2 Einführung des privaten Fernsehens

Die Einführung des privaten Fernsehens 1984 in Deutschland stellt natürlich keine Privatisierung im klassischen Sinn dar. Vielmehr wurde der Fernsehmarkt dereguliert, für private Anbieter geöffnet und somit eine Koexistenz neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ermöglicht. Jedoch führte dieser Schritt auch in diesem Beispiel zu einer umfangreichen Re-Regulierung, weswegen bereits 1987 der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) verabschiedet wurde. Dies hatte mehrere Gründe.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 GG ist der Bund grundsätzlich zur Gewährleistung der Freiheit von Rundfunk und Film verpflichtet. Die Einführung des privaten Fernsehens würde natürlich nicht den Wegfall des öffentlichen Fernsehens bedeuten. Das Problem, das auch das Bundesverfassungsgericht darin sah, war, dass „dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu[kommt]“²⁶³. Dadurch, dass man durch das Fernsehen eine ungeheure Masse an Menschen erreichen und durch das Programm auch beeinflussen kann, müssen erneute Regelungen getroffen werden. Sollte die Gefahr einer zu

²⁶² Alle Zahlen nach Ortlieb Flidner/Sabine Hadamik 2006. Gutachten a.a.O., S. 31.

²⁶³ Siehe BVerfGE 90,60.

einseitigen Einflussnahme auf die öffentliche Meinung durch Private bestehen²⁶⁴, so wird dadurch Art. 5 Abs. 1 GG verletzt und der Bund kommt seiner Gewährleistung de facto nicht mehr nach.

Insgesamt gibt es fünf Bereiche, die nach der Deregulierung erneut reguliert werden mussten, nämlich der Zugang zum Rundfunk für Private, Kontrolle der Konzentration, Regelung der Werbung und des Jugendschutzes sowie die Aufsicht über den privaten Rundfunk²⁶⁵.

Da die Sendefrequenzen im Rundfunkbereich nur beschränkt vorhanden sind, bedarf der Rundfunk durch Private einer Zulassung (§20 RStV 2007). Diese Regelung ist laut Bundesverfassungsgericht notwendig, um einerseits angemessene Rundfunkfreiheit zu gewähren und andererseits sicherzustellen, dass der Zugang kontrolliert werden kann, was eng mit dem nächsten Punkt zusammenhängt.

Wie bereits angesprochen, musste nach der Einführung des privaten Fernsehens gewährleistet werden, dass nicht zuviel ökonomische und publizistische Macht²⁶⁶ in eine Hand fällt. Im RStV wurde deswegen geregelt (§§ 25-26 RStV 2007), dass die Vielfalt der Meinung zum Ausdruck gebracht werden muss und dass kein Programm die Bildung der öffentlichen Meinung in ungleichzeitigem Maße beeinflussen darf. Damit darf kein Unternehmen so viele Programme besitzen, dass ihm dadurch eine vorherrschende Meinungsmacht zu Eigen wird.

Um diese Bestimmungen auch überwachen zu können wurden staatsunabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts auf Landesebene geschaffen²⁶⁷, unter anderem die Kommission zur Ermittlung der Konzentration (KEK), die private Anbieter kontrollieren und einschreiten soll, wenn es zu einer zu großen Medienmacht eines einzelnen privaten Unternehmens kommen sollte.

Da sich Private weiterhin nicht wie die öffentlichen Rundfunkanstalten durch Gebühren finanzieren, sondern durch Werbung, mussten auch hier neue Regelungen geschaffen werden. Gemäß den oben genannten Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichts darf sich die Finanzierung der Werbung durch Unternehmen oder Sponsoren nicht auf die programmatischen Inhalte des Rundfunkunternehmens auswirken.

Des Weiteren musste nach der Einführung des privaten Fernsehens auch der Jugendschutz neu geregelt. Um Kinder und Jugendliche vor jugendgefährdendem Medienmaterial zu schützen, wurden zunächst im RStV von 1987 umfangreiche Bestimmungen für das

²⁶⁴ Vgl. Ortlieb Fliedner/Sabine Hadamik 2006. Gutachten a.a.O., S.62.

²⁶⁵ Vgl. ebenda, S.63ff.

²⁶⁶ Vgl. ebenda, S.64.

²⁶⁷ Vgl. ebenda, S.67.

Ausstrahlen solcher Fernsehsendungen festgelegt, bis schließlich 2003 ein eigener Jugendmedienschutzvertrag geschaffen wurde, der den Jugendschutz noch umfassender regelt.

Betrachtet man nun die quantitativen Auswirkungen auf die Anzahl an Vorschriften, so wird deutlich, dass auch hier eine Deregulierung mit dem Ziel einer Entbürokratisierung fehlgeschlagen ist. Bestand der RStV 1987 noch aus 16 Vorschriften, so erhöhte sich die Zahl bis auf 93 im Jahr 2004²⁶⁸. Die Gründe dafür sind auch hier vielfältig. Der Bund ist grundsätzlich laut Grundgesetz zur Gewährleistung der Freiheit von Rundfunk und Fernsehen verpflichtet, weswegen eine Übermacht an privaten Rundfunkanstalten verhindert werden muss. Außerdem machen immer neuere technische Fortschritte auch neue Regelungen nötig, was sich besonders auf den Bereich der Werbung auswirkt. Nicht zuletzt ist es außerdem nötig, für ausreichenden Jugendschutz zu sorgen.

4.3 Privatisierung des öffentlichen Personennahverkehrs

Auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) unterliegt, wie alle anderen Beispiele, einer gesetzlichen Gewährleistungspflicht. Nach §1 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG) ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

Um diese Gewährleistungspflicht einzuhalten, sind im Bereich des ÖPNV umfassende Regulierungen vorhanden²⁶⁹. So ist der Zugang zum Markt beispielsweise an linienbezogene Konzessionen für Unternehmen gebunden. Diese können schließlich wiederum nur durch Zustimmung von Behörden aus dem Markt austreten. Außerdem wurden die Preise dahingehend geregelt, dass eine Änderung der Zustimmung einer Aufsichtsbehörde bedarf.

Hinzu kommt, dass oftmals das Eigentum der Betriebe des ÖPNV in öffentlicher Hand liegt und leitende Stellen durch Kommunalpolitiker besetzt werden. Dadurch kommt es immer öfter zu Eingriffen in die Betriebsführung durch die Politik.

Der größte Punkt hinsichtlich der Regulierung stellt aber die Subventionierung des ÖPNV nach §5 RegG dar, um die in §1 RegG beschriebene ausreichende Versorgung mit Personennahverkehr auch auf betriebswirtschaftlich unrentablen Strecken sicherzustellen.

²⁶⁸ Alle Zahlen nach Ortlieb Fliedner/Sabine Hadamik 2006. Gutachten a.a.O., S.77.

²⁶⁹ Vgl. Alfred Boss et al. 1996. Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse. Tübingen: Mohr, S.114.

Das Ziel der materiellen Privatisierung muss also eine Deregulierung der Konzessionspflicht sowie eine Öffnung der Märkte²⁷⁰ beinhalten. Denn nur so kann ausreichend Wettbewerb gegeben sein, um die Betreiber der Verkehrslinien zu mehr Effizienz anzuregen. Doch genau in diesem Punkt liegt ein großes Problem der Privatisierung des ÖPNV.

Da private Anbieter immer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen arbeiten, kann man davon ausgehen, dass Private zunächst versuchen, möglichst effizient zu wirtschaften und den maximalen Gewinn bei der Betreibung des ÖPNV anzustreben. Da das Streckennetz aber auch aus teilweise relativ unrentablen Strecken besteht, kann man von den privaten Betreibern nicht erwarten, dass diese Strecken weiterhin betrieben werden. Fallen diese Strecken nun weg, so steht dies eindeutig im Widerspruch zu §1 RegG.

Will der Staat oder die jeweilige Kommune weiterhin die Gewährleistungsverpflichtung erfüllen, so ist es notwendig, die privaten Unternehmen zu subventionieren, damit diese auch künftig die unrentablen Strecken betreiben. Durch die erneute gesetzliche Subvention würde man aber ein Ziel der Entbürokratisierung nicht erreichen, da wiederum neue Regelungen geschaffen werden müssen.

Auch wenn die Probleme der Re-Regulierung in diesem Fall nicht so enorm sind, wie in den Beispielen davor, so wird auch hier eines deutlich: Der Staat hat in vielen Fällen gegenüber seinen Bürgern eine Verpflichtung zur Gewährleistung der Grundversorgung mit gewissen Staatsaufgaben. Sollten diese privatisiert werden, wie in diesem Falle der ÖPNV, so muss auch nach der Privatisierung durch erneute gesetzliche Regelungen sichergestellt werden, dass diese Staatsaufgaben durch die privaten Anbieter erfüllt werden, wie hier die Erhaltung der unrentablen Strecken.

4.4 Privatisierung des Luftverkehrs

Die Privatisierung des Luftverkehrs umfasst einerseits eine Privatisierung des ehemaligen Luftfahrtmonopols, der Deutschen Lufthansa, und andererseits eine Deregulierung im Bereich des Luftverkehrs. Die Deutsche Lufthansa wurde zunächst formell privatisiert und in die Deutsche Lufthansa AG umgewandelt, bei der der Bund allerdings noch fast hundert Prozent der Aktien behielt. In den Jahren 1994 bis 1997 verkaufte der Bund schließlich seine Anteile und der ehemalige Flagcarrier²⁷¹ wurde vollständig materiell privatisiert.

²⁷⁰ Vgl. ebenda, S.115f.

²⁷¹ Als Flagcarrier bezeichnet man Fluggesellschaften, denen, sei es durch staatliche Vorrechte etc., eine herausgehobene Stellung im nationalen wie internationalen Luftverkehr zukommt.

Im Zuge der Deregulierungsmaßnahmen wurde auch der Markt für Luftverkehr geöffnet und 1987 mit German Wings zum ersten Mal ein neuer Anbieter zugelassen. Doch auch dieser Bereich unterliegt staatlicher Regelung²⁷². Zwar ist es nach §1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) jedem erlaubt, den Luftraum zu benutzen, doch gilt dies nur solange, wie keine Personen oder Fracht gegen Entgelt befördert werden. Sollte also ein solcher Fall vorliegen, so benötigt z.B. eine neue Fluggesellschaft zunächst eine Betriebsgenehmigung nach §20 LuftVG. Eine solche Regelung war natürlich vor der Privatisierung nicht nötig, da die Deutsche Lufthansa in staatlicher Hand war und kein weiteres Unternehmen Zugang zum Luftverkehr hatte.

Weiterhin muss aber auch die Sicherheit des Luftverkehrs gewährleistet sein. Deswegen wurde bereits 1954 das Luftfahrt-Bundesamt errichtet, zu dessen Aufgaben unter anderem die Überprüfung der Verkehrssicherheit des Luftfahrtgeräts, die Zulassung von Luftfahrtgerät zum Luftverkehr und die Überprüfung des technischen und betrieblichen Zustands von Luftfahrtunternehmen gehört²⁷³. Zusätzliche Sicherheits- und Betriebsbestimmungen werden in der Luftverkehrs-Ordnung (LuftVO) geregelt.

Auch in diesem Beispiel zeigt sich die erneute Re-Regulierung recht deutlich. Doch hat diese hier auch noch andere Gründe. Durch die Deregulierung und Liberalisierung des Markts für Luftverkehr, kam es in der Folgezeit zu einem regelrechten Preiskampf zwischen den Anbietern. Die Folge davon war ein massiver Anstieg der Fluggäste, auch auf innerdeutschen Flugstrecken. Dies hat teilweise solch enorme Ausmaße, dass Flüge innerhalb Deutschlands wesentlich billiger sind wie entsprechende Reisedrecken mit Bus oder Bahn.

Dies sind natürlich zunächst keine negativen Folgen für den Verbraucher. Jedoch muss man dabei auch immer den immensen Anstieg des Kerosinverbrauchs und des Kohlendioxidausstoßes durch die Flugzeuge beachten. Diese negativen externen Effekte der Deregulierung führen schließlich zu erneutem staatlichen Regulierungsbedarf, um einerseits Richtlinien der Europäischen Union in Sachen Umweltschutz einzuhalten und um andererseits den vermehrten Klagen der Bürger aufgrund des immer weiter ansteigenden Lärms und Luftverschmutzung durch den Flugverkehr entgegenzukommen.

Staatliche Regulierung ist also vor allem dann notwendig, wenn negative externe Effekte, wie hier die Umweltverschmutzung, entstehen, da diese nicht durch Private beseitigt werden.

²⁷² Weitere Bestimmungen finden sich in §§20 bis 23a LuftVG.

²⁷³ Gemäß §§1 und 2 des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt (LFBAG).

5. Fazit

„Entbürokratisierung durch Privatisierung?“, lautet die Fragestellung der Arbeit. Betrachtet man jedoch die empirischen Analysen, so macht sich schnell Ernüchterung breit. In vielen Fällen führt eine Privatisierung von Staatsaufgaben nicht zu einem Abbau von Vorschriften und Verordnungen, sondern zu einem rasanten Anstieg. Politiker versuchen oft Privatisierung mit Bürokratieabbau zu begründen, um somit die nötigen Wählerstimmen zu bekommen. Jedoch wird aber die These, durch Privatisierung schnellen und einfachen Bürokratieabbau betreiben zu können, in den meisten Fällen widerlegt.

Dieses Problem hat mehrere Gründe. Zum einen ist der Bund in den meisten Fällen zur Gewährleistung von Staatsaufgaben verpflichtet. Werden diese privatisiert, so muss der Bund dafür sorgen, dass die auch nach der Privatisierung erfüllt werden. Dieser Schritt kann aber nur über Gesetze und Verordnungen geschehen.

Zum anderen bringen eine Deregulierung sowie die Öffnung der Märkte weitere Probleme mit sich. Werden öffentliche Unternehmen privatisiert, so haben diese in den meisten Fällen zunächst eine Monopolstellung inne, da es keine weiteren Unternehmen in diesem Sektor auf dem Markt gibt. Da aber Monopole oft zu Marktversagen führen, da kein freier Markt herrscht, muss der Staat erneut regulierend einschreiten. Er muss anderen Unternehmen freien Zugang zum Markt gewähren und dafür sorgen, dass die ehemals öffentlichen Unternehmen ihre Monopolstellung nicht zu Lasten den Kunden ausnutzen. Diese Re-Regulierung geschieht abermals durch Gesetze und Verordnungen.

Quantitativ betrachtet führt also eine Privatisierung in vielen Fällen zu mehr Verordnungen als vorher. Doch es entsteht noch ein weiteres Problem. Durch die Privatisierung von staatlichen Unternehmen oder Staatsaufgaben werden diese an Private vergeben und dadurch dem direkten Einfluss des Staates entzogen. Ein oft geforderter „Schlanker Staat“²⁷⁴ durch Privatisierung führt aber oft nicht zu schlankeren Gesetzesblättern, sondern zu einem Staat, der sich immer mehr seiner eigenen Aufgaben beraubt. Diese Ansicht vertritt auch Siegfried Broß, Richter am Bundesverfassungsgericht:

„Wenn sich der Staat der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dadurch entzieht, dass er substanzielle Teile des Gemeinwesens privatisiert und letztlich ungebunden durch private Dritte erfüllen lässt, dann entsteht die Gefahr, dass der Staat seine Macht zur Selbstdefinition

²⁷⁴ Jörg Bogumil/Werner Jann 2005. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.197.

verliert und sich letztlich selbst in Frage stellt. Wofür steht er noch, wenn er sich selbst eines großen Teils seiner Substanz begibt?²⁷⁵

Diese Probleme sollen nun durch eine neue Maßnahme verhindert werden. Nicht Deregulierung und Entbürokratisierung sind das Ziel, sondern „Better Regulation“²⁷⁶. Vor allem die Europäische Union setzt sich stark für eine bessere Rechtsetzung ein²⁷⁷. Dabei sollen zunächst veraltete und überholte Vorschriften aufgehoben werden. Vor der Verabschiedung neuer Verordnungen werden zunächst die Auswirkungen der Maßnahmen genau durch die Europäische Kommission geprüft. Um die Verwaltungskosten für Unternehmen und Bürger durch geplante oder bereits bestehende Maßnahmen besser erkennen zu können, hat die EU das sog. „EU-Nettoverwaltungskostenmodell“²⁷⁸ entwickelt, das die anfallenden Kosten misst. Das Ziel ist es weiterhin also nicht Aufgaben abzuschaffen, sondern die bestehenden Regelungen zu vereinfachen, gegebenenfalls mehrere Verordnungen zu wenigen zusammenfügen, oder eventuell durch Koregulierung und Selbstregulierung²⁷⁹ neue Wege für die Rechtsetzung zu gehen. Damit wird das Ziel einer Entbürokratisierung eher erreicht, als durch Privatisierung, und der Staat beraubt sich nicht seiner eigenen Aufgaben.

Letztlich darf man aber die Privatisierung nicht sofort verteufeln. Es gibt viele Fälle in denen Privatisierung Sinn macht. Außerdem sollte man, wenn man Staatsaufgaben privatisieren möchte, nicht immer danach handeln, ob dies nun Vorschriftenabbau zur Folge hat oder nicht. Denn maßgebend ist nicht die Quantität von Vorschriften oder Gesetzesblättern, sondern deren Qualität²⁸⁰. Ziel des modernen Staates muss es also sein, die Qualität der Gesetze zu verbessern, um so die Kosten für seine Bürger zu senken, ohne sich selbst der eigenen Aufgaben zu berauben.

²⁷⁵ Siehe Siegfried Broß 2006. Durch Privatisierung stellt sich der Staat letztlich selbst in Frage. Online unter:

http://www.is-kassel.org/unser-wasser-kassel/dokumente/bross_privatisierung_staat.htm
(18.12.2008).

²⁷⁶ Siehe Claudio M. Radaelli/Fabrizio de Francesco 2007. Regulatory quality in Europe. Concepts measures and policy processes. Manchester: Manchester University Press, S.165ff.

²⁷⁷ Vgl. Europäische Kommission 2006. „Better Regulation“ – einfach erklärt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, S.1.

²⁷⁸ Vgl. ebenda, S.10.

²⁷⁹ Vgl. ebenda, S.13.

²⁸⁰ Vgl. Ortlieb Fliedner/ Sabine Hamick 2007. Privatisierung öffentlicher Aufgaben a.a.O., S.296.

Literaturverzeichnis

- Benz, Angelika 1995. Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben, in: Die Verwaltung 24, S.337-359.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boss, Alfred et al 1996. Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse. Tübingen: Mohr.
- Brede, Helmut 2001. Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München: Oldenbourg.
- Broß, Siegfried 2006. Durch Privatisierung stellt sich der Staat letztlich selbst in Frage. Online unter: http://www.is-kassel.org/unser-wasser-kassel/dokumente/bross_privatisierung_staat.htm (18.12.2008).
- Bull, Hans Peter 2005. Bürokratieabbau – Richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung 38, S.285-314.
- Derlien, Hans-Ulrich 1992. Bürokratie, in: Erich Frese (Hg.) Handwörterbuch der Organisation. Stuttgart: Poeschel, S. 391-400.
- Derlien, Hans-Ulrich 2006. Entbürokratisierung, in: Andreas Voßkuhle (Hg.) Entbürokratisierung und Regulierung. Baden-Baden: Nomos, S.64-65.
- Europäische Kommission 2006. „Bessere Rechtsetzung“ – einfach erklärt. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Fliedner, Ortlieb/Hadamik, Sabine 2006. Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Zwei Fallstudien im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/do/04237.pdf> (18.12.2008).
- Fliedner, Ortlieb/Hadamik, Sabine 2007. Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 22, S.289-296.
- Kieser, Alfred 2006. Max Webers Analyse der Bürokratie, in: Alfred Kieser (Hg.) Organisationstheorien. 6. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S.63-92.
- Köhler, Horst 2008. „Erfolgsgrundlage: Vertrauen“. Rede des Bundespräsident Horst Köhler anlässlich der Verleihung des Max-Weber-Preises für Wirtschaftsethik am 27. Mai 2008 in Berlin. Online unter: http://www.bundespraesident.de/Anlage/original_645435/Rede-anlaesslich-der-Verleihung-des-Max-Weber-Preises-fuer-Wirtschaftsethik.pdf (18.12.2008).

- König, Klaus/Benz, Angelika 1997. Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hg.) Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden, S.13-79.
- Kroker, Ralf 1985. Deregulierung und Entbürokratisierung. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Loesch, Achim von 1983. Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente. Baden-Baden: Nomos.
- Majone, Giandomenico 1990. Introduction, in: Majone, Giandomenico (Hg.) Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States. London: Pinter, S.1-6.
- Majone, Giandomenico 1994. Paradoxes of privatization and deregulation, in: Journal of European Public Policy 1, S.53-69.
- OECD 1992. Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy. Paris: OECD Publications.
- Radaelli, Claudio M./Francesco, Fabrizio de 2007. Regulatory quality in Europe. Concepts, measures and policy processes. Manchester: Manchester University Press.
- Weber, Max 1976. Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl.. Tübingen: Mohr.
- Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett 2008. Sachstand über das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Online unter:
http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2008/04/2008-04-30-sachstandsbericht-buerokratieabbau-langfassung-nicht-barrierefrei.property=publicationFile.pdf (18.12.2008).

Farsin Nassre-Esfahani

Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat? Finanzierungs-Privatisierung und die Folgen

Gliederung

1. Einleitung
2. Gebührenfinanzierung als Form der Privatisierung
3. Steuern und Gebühren. Eine Gegenüberstellung
4. Belastungsgrundlage: Leistungsfähigkeitsprinzip vs. Äquivalenzprinzip
5. Die Geschichte des deutschen Steuerstaates
6. Verfassungsrechtliche Verankerung des Steuerstaates
7. Gebührenstaat als Pendant des Steuerstaats?
8. Der Steuerstaat: zwei Definitionen
9. Steuerstaat und Gebührenstaat als Idealtypen
10. Vor und Nachteile der Steuer- bzw. der Gebührenfinanzierung
 - 10.1. Pro und Contra der Steuerfinanzierung
 - 10.2. Pro und Contra der Gebührenfinanzierung
11. Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat
 - 11.1 Steuer- und Gebühreneinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden
 - 11.2 Steuer- und Gebühreneinnahmen des Bundes
 - 11.3. Steuer- und Gebühreneinnahmen der Länder
 - 11.4. Steuer- und Gebühreneinnahmen der Gemeinden
12. Fazit

Literatur

1. Einleitung

„Die beiden einzigen sicheren Dinge im Leben sind Steuern und der Tod“²⁸¹, soll der amerikanische Schriftsteller und Politiker Benjamin Franklin einmal gesagt haben. Es gilt also: ohne Steuern kein Staat. Bei steigendem Ressourcenbedarf und gleichzeitiger Ausreizung der Steuerbelastung muss der Staat neue Geldquellen erschließen. Die im Schrifttum diskutierte Frage, ob der Staat von einer Steuerfinanzierung zu einer Finanzierung über Gebühren wechselt, sich vom Steuerstaat zum Gebührenstaat entwickelt, ist daher berechtigt. In dieser Arbeit wird der Versuch unternommen, diese Frage zu beantworten.

Hinter dem Begriff des Steuerstaates verbergen sich drei Aussagen: Er beschreibt die historische Entwicklung des Staates, er wird als Rechtsgebot an den Staat verstanden und er analysiert seinen Zustand.²⁸² Ohne eines dieser drei Elemente kann der Begriff des Steuerstaates nicht verstanden werden. Diese drei Aussagen sollen den roten Faden in dieser Arbeit bieten.

Zunächst jedoch soll eine Definition des Privatisierungsbegriffs geliefert werden, da dieser mit der möglichen Entwicklung vom Steuerstaat zu Gebührenstaat einhergeht.

Danach werden eine Unterscheidung von Steuern und Gebühren sowie die Legitimierung ihrer Erhebung vorgenommen um den Untersuchungsgegenstand zu verdeutlichen.

Anschließend zeigt die Geschichte des Steuerstaats die historische Dimension des Begriffs „Steuerstaat“ auf. Daran anschließend wird die verfassungsrechtliche Verankerung des Steuerstaates nachvollzogen um dann den Begriff des Gebührenstaats in gleicher Weise herzuleiten. Im Weiteren wird das Begriffspaar in idealtypischer Weise gegenübergestellt um die Vor- und Nachteile der beiden Typen zu erläutern. Die Ergebnisse werden anschließend zur besseren Übersicht tabellarisch dargestellt.

Im letzten Teil wird dann der Frage nachgegangen, ob die Bundesrepublik sich vom Steuerstaat zum Gebührenstaat entwickelt hat. Dazu wurden Daten des Statistischen Bundesamtes über die Steuer- und Gebühreneinnahmen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden über einen Zeitraum von 25 Jahren, von 1980 bis 2005 verglichen.

²⁸¹ Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 11.

²⁸² Vgl. Kirchhof (1988), S.137.

2. Gebührenfinanzierung als Form der Privatisierung

In der Literatur gibt es keine einheitliche Definition des Begriffs „Privatisierung“.²⁸³ Zur genaueren Bestimmung wird ein drei- oder viergliedriges Modell unterschieden, und zwar in „formelle-“, „Vermögens- und/oder materielle-“ sowie in „funktionale Privatisierung“. Im letzteren Modell wird Vermögensprivatisierung auf einer Ebene mit der materiellen Privatisierung behandelt. Im ersteren sind die beiden synonym verwendet. Darauf sei nur der Vollständigkeit halber hingewiesen, für den weiteren Verlauf der Arbeit ist dieser Unterschied unerheblich. Bei der „formellen Privatisierung“, auch Organisationsprivatisierung genannt, bedient sich der Verwaltungsträger zur Erfüllung seiner Aufgaben des Privatrechts. Die Aufgabenerfüllung liegt weiterhin beim Staat. Bei der Vermögensprivatisierung wird staatliches Eigentum wie beispielsweise Unternehmen an Private übergeben, bei der materiellen Privatisierung werden staatliche Aufgaben fortan von Privaten übernommen. Die funktionale Privatisierung stellt eine Übertragung des Aufgabenvollzugs an ein Privatrechtssubjekt dar, während die Aufgabenzuständigkeit beim Verwaltungsträger, also beim Staat bleibt. Schuppert (1996) erweitert diese Ausdifferenzierung um das Modell der Finanzierungsprivatisierung. Privatisierung bedeutet dann die Verlagerung staatlicher Einnahmen vom „Steuer- auf den Gebührenzahler“.²⁸⁴ Wenn im Folgenden von der Entwicklung des Steuerstaates hin zum Gebührenstaat gesprochen wird, entspricht dies der Schuppert'schen Definition der Finanzierungsprivatisierung.

3. Steuern und Gebühren. Eine Gegenüberstellung

Steuern sind nach §3 Abs. 1 Satz 1 AO Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Der Staat lebt von einer frei wirtschaftenden Gesellschaft und bemisst den Einzug, aus dem er sich finanziert, selbst. Die Steuer stellt den Einsatz des einzelnen an der Gesamtheit dar und wird „vorbehaltlos“ eingezogen, d.h., dass sie zum einen nicht für eine besondere Gegenleistung bezahlt wird und zum anderen, dass der Staat nicht der Rechtfertigungspflicht hinsichtlich der Verwendung unterliegt.

Prägendes Merkmal der Gebühr dagegen ist die Entgeltlichkeit. Gebühren werden für eine besondere Gegenleistung des Staates erhoben. Sie werden daher, gemeinsam mit Beiträgen,

²⁸³ Vgl. Mayer (2006) sowie Schuppert (1996).

²⁸⁴ Schuppert (1996), S. 329.

als Vorzugslasten bezeichnet. Durch die Veranlassung staatlichen Tätigwerdens erhält der „Auftraggeber“ einen Vorzug gegenüber den übrigen Bürgern. Die Leistung muss somit entgolten werden; „als unstrittig gesichertes Abgrenzungsmerkmal von Steuern und Gebühren kann daher die Gegenleistungsabhängigkeit festgehalten werden.“²⁸⁵

4. Belastungsgrundlage: Leistungsfähigkeitsprinzip vs. Äquivalenzprinzip

Die Frage die sich nun stellt, ist die der Höhe der Entgeltung, die der Gebührenschuldner aufzuwenden hat. Diese bemisst sich in Deutschland nach dem Äquivalenzprinzip. Es „besagt, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Wert der besonderen Leistung für den Empfänger und der von ihm zu entrichtenden Gebühr bestehen muss.“²⁸⁶ Der Gesetzgeber kann die Gebühr also nicht unabhängig von dem Wert der Leistung bestimmen. „Das Äquivalenzprinzip ist dem Begriff der Gebühr daher immanent.“²⁸⁷ Jedoch unterliegt die Bemessung verfassungsrechtlich nicht dem Kostendeckungsprinzip.²⁸⁸

Da die Steuer gegenleistungsunabhängige Abgabe ist, kann für sie das Äquivalenzprinzip nicht gelten. Sie wird nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip bemessen. Bei der Berechnung der Steuerschuld wird die ökonomische Leistungsfähigkeit der Bürger berücksichtigt, demnach können Geringverdiener gar von der Steuer befreit werden.

5. Die Geschichte des deutschen Steuerstaates

Es herrscht Einigkeit darüber, dass Deutschland ein Steuerstaat ist, empirisch wie juristisch-normativ. Entstanden ist er im 16. Jahrhundert, sein massiver Ausbau fand seit dem 18. Jahrhundert statt.²⁸⁹ Im Mittelalter waren Steuern noch die Ausnahme. Der Fürst finanzierte Hof, Familie und die Regierung des Landes aus seinen Domänen und Regalien, die nur ihm zustanden. Nur bei akutem erhöhtem Finanzbedarf, wie beispielsweise bei Kriegen zur Finanzierung der Söldnerarmeen oder bei Katastrophen, konnte er Steuern einziehen, und das auch nur mit der Einwilligung der Steuerzahler. Die steuerliche Abgabe war also unregelmäßig und freiwillig.²⁹⁰ In Folge des dreißigjährigen Krieges, welcher ein stehendes Heer zur Verteidigung des eigenen Territoriums unabdingbar machte, aber auch im weiteren durch expandierende Bürokratien und das Anwachsen öffentlicher Aufgaben wurde die Steuer

²⁸⁵ Zitiert nach Helbig (2000), S. 88.

²⁸⁶ www.bundesfinanzministerium.de.

²⁸⁷ BVerfGE 20, 257 (270); zitiert nach Helbig (2000), S. 89.

²⁸⁸ Vgl. Hendler (1999), S. 751f.; www.bundesfinanzministerium.de.

²⁸⁹ Ullmann (2005), S. 13.

²⁹⁰ Vgl. ebd. (2005), S. 15; Heun (2000), S. 12.

zur Zwangsabgabe.²⁹¹ Nach dem Ende der Napoleonischen Kriege konnte sich aufgrund der Zersplitterung der Deutschen Einzelstaaten, des deutschen Bundes, kein einheitliches Steuerrecht durchsetzen. In den süddeutschen Staaten entwickelten sich die ersten Finanzverfassungen mit eigenen Steuersystemen. Maßgebend für das heutige Steuersystem waren aber die Verwaltungsreformen von Karl August Fürst von Hardenberg (1750 – 1822) und Karl Freiherr vom Stein (1757 – 1831) in Preußen. Sie führten die Klassensteuer ein, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben wurde, also anhand äußerlicher Merkmale. Preußen gehörte zunächst nicht dem deutschen Bund an, wuchs dann aber mehr und mehr ins Reich. Erst mit Ende der Koalitionskriege gegen Frankreich gelang Reichskanzler Otto von Bismarck die Reichsgründung, indem er die süddeutschen Staaten dazu brachte, dem Norddeutschen Bund beizutreten und das Steuerrecht zu vereinheitlichen. Nur Bayern, Württemberg und Baden, die drei wichtigsten süddeutschen Länder, gingen zunächst eigene Wege. Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Einkommenssteuer flächendeckend eingeführt. Der akute Finanzbedarf im ersten Weltkrieg wurde durch die in den Ländern neu geschaffenen Brutto-Umsatzsteuer sowie einem Warenumsatzstempel als Steuer auf Warenlieferungen gedeckt.

Einen weiteren entscheidenden Schritt markiert die Erzbergersche Finanzreform während der Weimarer Republik, benannt nach dem Finanzminister Matthias Erzberger (1875 – 1921), die zur Vereinheitlichung der Einkommenssteuer führte.

Die Grundlagen des Steuersystems wurden im so genannten Dritten Reich beibehalten. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs etablierte sich entgegen den Vorstellungen der Alliierten eine einheitliche Steuerverwaltung. 1949 schuf das Grundgesetz eine neue Finanzverfassung und – Gerichtsbarkeit.²⁹²

6. Verfassungsrechtliche Verankerung des Steuerstaates

Das Grundgesetz kennt nach Art. 20 das Bundesstaatsprinzip sowie das Sozialstaatsprinzip. Diese beiden Prinzipien sind durch Art. 79 Abs. 3 GG vor Verfassungsänderungen geschützt („Ewigkeitsklausel“). Das „Steuerstaatsprinzip“ dagegen ist im Grundgesetz nicht verankert. Es wird nicht explizit, aber als unausgesprochene Voraussetzung anderer Rechtsnormen gefordert.²⁹³ So garantiert die Verfassung ihren Bürgern die freie Berufswahl und das Recht auf Eigentum (Art. 12 und 14 GG). Mit diesen Verfassungsgarantien geht die Absage an ein

²⁹¹ Ullmann (2005), S. 15.

²⁹² Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2005).

²⁹³ Kirchhof (1988), S. 139.

selbst tätig werdendes politisches Gemeinwesen einher, Art. 104a ff. GG sieht eine Finanzierung aus Steuern vor. Der Staat muss an dem Erworbenen seiner Bürger teilhaben.²⁹⁴ Er ist „Parasit“ der Finanzwirtschaft.²⁹⁵ Jedoch malt dieses Pejorativum das Bild eines einseitigen vorteilnehmenden Staates. Vielmehr handelt es sich aber um ein System von gegenseitigem Nutzen. Der Staat, der Eigentum ermöglicht und dessen Schutz garantiert, stellt über die Einziehung von Steuern öffentliche Güter bereit, die unter anderen auch die Sicherheit des Eigentums garantieren, wie beispielsweise Polizei und Justiz.

Der Sozialstaat, der rechtliche, finanzielle und materielle Maßnahmen ergreift, um Gegensätze und Spannungen (bis zu einem gewissen Maße) auszugleichen, muss per definitionem Umverteilungen vornehmen. Wenn der selbst wirtschaftende Staat vermieden werden soll, müssen die Transferleistungen über Steuern garantiert werden. Daher ist das Sozialstaatsprinzip zwingend mit der steuerbasierten Staatsfinanzierung verbunden.

„Der Sozialstaat, der ungerechtfertigte Vermögensverteilung korrigiert und Rahmenbedingungen für die Verteilung der Wirtschaftsgüter in der Gesellschaft vorgibt, setzt eine frei wirtschaftende Gesellschaft voraus, die zu ungerechter Verteilung fähig ist und aus der sich Steuern zur korrigierenden Umverteilung entnehmen lassen. Mit dieser Argumentation, die Sozialstaat und Steuerstaat verknüpft, kann man sogar zu der Feststellung gelangen, der Steuerstaat sei nicht nur verfassungsrechtlich gefordert, sondern gleich seinem Pendant "Sozialstaat" mit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG versehen.“²⁹⁶

7. Gebührenstaat als Pendant des Steuerstaats?

In der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) finden sich „detaillierte Regelungen über die Kompetenzen zur Erhebung von Steuern und zur Verteilung der Steuererträge auf die Gebietskörperschaften“²⁹⁷, die das Primat der Steuer untermauern.

Art. 105, 106 und 108 GG sowie Art. 110 und 115 GG belegen deutlich, dass Steuern nicht das ausschließliche Finanzierungsmittel darstellen. Gebühren stellen ein von vielen Finanzierungsmitteln dar. Sie werden in Art. 80 Abs. 2 und Art 74 Nr. 22 GG bedacht. Der Begriff des Steuerstaats lässt sich aber keinesfalls aus der Verfassung ableiten. Er ist in höherem Maße ein künstlicher Begriff, wie es der des Steuerstaats ist. Er dient der Vereinfachung des Vergleichs zwischen zwei staatlichen Finanzierungsmodellen, sofern hier überhaupt von Modellen gesprochen werden kann.

²⁹⁴ P.Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: Isensee/Kirchhof, HSR IV, § 88 Rdn. 48, zitiert nach: Birk/Eckhoff (2000), S. 55.

²⁹⁵ Heun (2000), S. 13.

²⁹⁶ Kirchhof (1988), S. 139f..

²⁹⁷ Birk/Eckhoff (2000), S. 54.

8. Der Steuerstaat: zwei Definitionen

Der Steuerstaat ist im Grundgesetz nicht direkt, sondern indirekt verankert. Er lässt sich verfassungsrechtlich ableiten. Die grundgesetzliche Bindung der Exekutive an das „Steuerstaatsprinzip“ lässt zwar auf dessen Existenz schließen, aus dieser normativen Begründung geht jedoch nicht dessen empirische Wirklichkeit hervor. Eine juristisch-normative Definition gerät daher in Spannung mit einer empirischen Definition des Steuerstaates.

Der ersten, aus der Verfassung gelesenen Definition, steht jene des tatsächlichen Steueraufkommens am Haushalt gegenüber. Dabei ist zwischen einer rein quantitativen Definition versus einer qualitativen zu unterscheiden. Erstere misst das prozentuale Steueraufkommen an den staatlichen Gesamteinnahmen, letztere betrachtet die Steuer als einziges staatliches Finanzierungselement, das flexible, „voraussetzungslose“ Verwendung erlaubt.

9. Steuerstaat und Gebührenstaat als Idealtypen

Der Begriff Steuerstaat impliziert keinen Staatshaushalt, der auf der Einnahmenseite ausschließlich Steuern aufzuweisen hat. Dies gilt erst recht nicht für den Gebührenstaat. Die beiden Begrifflichkeiten können als Idealtypen²⁹⁸ aufgefasst werden. Sie bilden ein Kontinuum an dessen einem Ende der Steuerstaat und an dessen anderem der Gebührenstaat zu lokalisieren ist. Der Versuch, die beiden Begriffe empirisch zu erfassen, ist gleichzeitig der Versuch, sie auf dem beschriebenen Kontinuum einzuordnen. Sie können dann quantitativ definiert werden. Die im Nachfolgenden aufgezeigten Vor- und Nachteile der beiden Konzepte lässt sich jeweils als eine Verschiebung in die eine bzw. die andere Richtung auf dem „Steuer-Gebührenstaat-Kontinuum“ beschreiben.

10. Vor und Nachteile der Steuer- bzw. der Gebührenfinanzierung

„Zur Finanzierung seiner Aufgaben braucht der Staat Geld“.²⁹⁹ Dazu kann er seine Bürger mit Steuern und/oder Gebühren belasten.³⁰⁰ Mittels der steuerbasierten Finanzierung bleibt er

²⁹⁸ Die Begriffsbildung erfolgt in Anlehnung an die Weber'schen „reinen Typen legitimer Herrschaft“; vgl. Weber, Max 2005. Wirtschaft und Gesellschaft. S. 159.

²⁹⁹ Sacksofsky (2000), S. 188.

³⁰⁰ Andere Finanzierungsformen wie Sondervermögen, Kreditbeschaffung, Beiträge und Erlöse aus Privatisierungen werden hier aus Konsistenzgründen nicht berücksichtigt, obwohl sie gemeinsam einen Großteil der nichtsteuerlichen Einnahmen im Bundeshalt ausmachen,

beweglich bei der Finanzierung der staatlichen Aufgaben. Darüber hinaus ist er unabhängig gegenüber der Mehrheitsmeinung der Steuerbürger, was besonders bei unpopulären Entscheidungen von außerordentlicher Bedeutung ist. Das konstitutive Element der Steuer, die „Vorbehaltlosigkeit“, ist aber gleichzeitig ihre Schwachstelle. Bei der pauschalen Besteuerung besteht keine direkt nachvollziehbare Verbindung von Leistung und Gegenleistung. Hinzu kommt, dass die Steuer Gemeinlast ist, und, spieltheoretisch ausgedrückt, jeder Bürger (Spieler) vermutlich der Versuchung unterliegt zu defektieren, sie also durch Steuerhinterziehung oder Schwarzarbeit zu umgehen. Darüber hinaus ist das Steuerrecht für den Einzelnen undurchschaubar und nur schwer verständlich. Schnellebige und sich widersprechende Entscheidungen in der Steuerpolitik tun ihr Übriges.

Die Gebührenfinanzierung dagegen ist theoretisch zunächst übersichtlicher, da nur konkrete Leistungen entgolten werden. Zudem bedarf diese Form der Geldbeschaffung der Rechtfertigung. Stellt man aber das Gedankenexperiment des ausschließlich aus Gebühren finanzierten Gemeinwesens an, wird sehr schnell deutlich, dass die Unübersichtlichkeit der Steuer nur einem Wust aus detaillierten Gebührenrechnungen folgen kann.

Viel schwerwiegender ist jedoch die Verletzung des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 GG, da Gebühren die Transferleistungen, welche durch die Steuer geleistet werden können, ausschließt.³⁰¹ Demokratie beruht auf der rechtlichen Gleichheit der Menschen. „Armut [aber] ist immer auch ein Defizit an Macht, politischer Gestaltungsmöglichkeit und Beteiligungschancen; Arme sind zugleich Bürger, denen es an Beteiligungsrechten, Freiheitsrechten und politischem Einfluss fehlt.“³⁰² Und für viele Staatsaufgaben gilt: „Wer sie benötigt, kann sie nicht finanzieren, wer sie finanzieren kann, benötigt sie nicht.“³⁰³ Angebot und Nachfrage von staatlichen Leistungen würde durch einen marktwirtschaftlichen und in der Konsequenz plutokratischen Mechanismus ausgewählt. Eine Staffelung von Gebühren könnte dem zwar entgegenwirken, wenn, wie es sie heute schon in öffentlich-rechtlichen Einrichtungen gibt, Sozialtarife existieren. Dann aber würden die höheren Gebührenklassen dem Äquivalenzprinzip nicht mehr gerecht und faktisch dem Leistungsfähigkeitsprinzip der Steuer entsprechen. Die Gebühr würde dann zur „Steuer-Gebühr“.

Das Schaubild zeigt die Vor- und Nachteile von Steuer- und Gebührenstaat in einer tabellarischen Zusammenfassung.

³⁰¹ Vgl. Birk/Eckhoff (2000), S.55ff.

³⁰² Franz Segbers 1997, Hartz IV und die Menschenrechte. Fünf Jahre „Fördern und Fordern“, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 54 (2), S. 106.

³⁰³ Birk/Eckhoff (2000), S. 65.

10.1. Pro und Contra der Steuerfinanzierung

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> • Belastung nach der Leistungsfähigkeit • Zweck ungebunden („voraussetzungslos“) • Beweglichkeit des Staates bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben • Unabhängigkeit von Mehrheitsmeinung der Steuerbürger 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwendung ist undurchschaubar • Unübersichtlichkeit • Mangelnde Verständlichkeit • Anreiz zur Vermeidung (Ökosteuern) • Unstetigkeit in der Steuerpolitik

10.2. Pro und Contra der Gebührenfinanzierung

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> • Gebühr bedarf Rechtfertigung • Übersichtlichkeit • Bürger verbindet Gebühr mit konkreter Leistung. Gebühr ist daher „marktnäher“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Aushöhlung der Demokratie • Fördert Plutokratie • Schließt soziale Transferleistungen aus • Verletzt Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG) • In der Praxis undurchsichtiger

11. Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat

Die Aufgabe dieser Untersuchung sollte die Einordnung der Bundesrepublik auf dem „Steuer-Gebührenstaats-Kontinuum“ sein. Die Bestimmung erfolgt nach quantitativen Kriterien³⁰⁴, getrennt nach den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen, wobei die Grenze zwischen „Steuerstaat“ und „Gebührenstaat“ in der Literatur nicht klar gezogen ist. Auch diese Arbeit wird die kritische Masse an Gebührenaufkommen zur Unterscheidung zwischen Steuer- und Gebührenstaat zunächst nicht definieren. Sollte die empirische Analyse ergeben, dass klare Tendenzen hin zur Gebührenfinanzierung beobachtbar sind, wird auch dieser Versuch nicht gescheut.

³⁰⁴ Kirchhof (1988) sieht eine weitere Differenzierung des Steuerstaatsbegriffs vor. Er unterscheidet zwischen einer quantitativen und einer qualitativen Definition, also zwischen dem Verhältnis von Steuereinnahmen gegenüber Gebühreneinnahmen und der Qualität von Steuern als „alleiniges Instrument zur Erlangung fungibler Finanzmittel“ ist. Vgl. Kirchhof (1988), S. 148.

11.1 Steuer- und Gebühreneinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden

Tabelle 1¹⁾ Steuer- und Gebühreneinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden

Jahr	Bund		Länder		Gemeinden	
	Steuern	Gebühren ²⁾	Steuern	Gebühren ²⁾³⁾	Steuern	Gebühren ²⁾³⁾
Mill. Euro						
1980	90 776	848	66 154	3 148	24 164	6 720
1981	93 021	974	66 505	2 621	23 513	7 246
1982	94 370	1 255	68 727	2 780	23 965	7 895
1983	98 099	1 151	72 229	2 998	25 221	8 600
1984	101 678	1 139	75 935	3 220	26 855	8 873
1985	106 313	1 387	80 522	3 195	28 766	9 039
1986	107 690	1 323	85 077	3 317	30 070	9 469
1987	111 892	1 217	88 286	3 040	30 615	9 954
1988	113 888	1 293	91 790	3 183	32 575	10 522
1989	127 715	1 289	100 091	3 393	34 838	11 184
1990	133 876	1 409	101 332	3 888	35 359	12 134
1991	164 371	1 834	110 728	4 377	38 709	13 508
1992	182 438	2 255	131 807	5 251	43 790	17 426
1993	184 238	2 378	137 487	5 020	44 577	18 772
1994	197 526	3 257	139 918	5 569	44 836	19 742
1995	199 844	3 545	153 877	5 400	44 078	19 885
1996	190 480	3 696	155 974	5 461	44 066	19 018
1997	188 327	4 115	154 653	5 411	44 805	18 159
1998	194 028	3 654	162 676	5 433	48 613	20 380
1999	211 702	3 761	171 451	7 500	50 970	20 005
2000	219 018	3 627	176 201	8 553	52 001	28 558
2001	213 350	2 107	165 836	9 381	49 119	29 006
2002	214 367	2 088	162 379	5 153	47 574	16 193
2003	213 948	2 260	161 897	5 251	46 931	16 304
2004	208 972	1 786	164 567	5 474	51 361	16 251
2005	211 783	4 660	165 379	5 482	54 293	15 956

¹⁾ Quelle: Statistisches Jahrbuch 1982 – 2008.

²⁾ Werte enthalten Gebühren und sonstige Entgelte

³⁾ Angaben ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen

Tabelle 1 zeigt die Absolutwerte des Steuer- und Gebührenaufkommens der Öffentlichen Haushalte für die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, von 1980 bis 2005.

Tabelle 2⁴⁾ Verhältnis von Gebühren - zu Steuereinnahmen, (Angaben in Prozent)

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden
1980	1,0	4,8	27,8
1981	1,0	3,9	30,8
1982	1,3	4,0	32,9
1983	1,2	4,2	34,1
1984	1,1	4,2	33,0
1985	1,3	4,0	31,4
1986	1,2	3,9	31,5
1987	1,1	3,4	32,5
1988	1,1	3,5	32,3
1989	1,0	3,4	32,1
1990	1,1	3,8	34,3
1991	1,1	4,0	34,9
1992	1,2	4,0	39,8
1993	1,3	3,7	42,1
1994	1,6	4,0	44,0
1995	1,8	3,5	45,1
1996	1,9	3,5	43,2
1997	2,2	3,5	40,5
1998	1,9	3,3	41,9
1999	1,8	4,4	39,2
2000	1,7	4,9	54,9
2001	1,0	5,7	59,1
2002	1,0	3,2	34,0
2003	1,1	3,2	34,7
2004	0,9	3,3	31,6
2005	2,2	3,3	29,4

⁴ Quelle: Statistisches Jahrbuch 1982 – 2008; eigene Berechnung

In Tabelle 2 werden Gebühren- und Steuereinnahmen ins Verhältnis gesetzt. Die Angaben zeigen, wie viel Prozent die Gebühreneinnahmen im Vergleich zum Steueraufkommen ausmachen

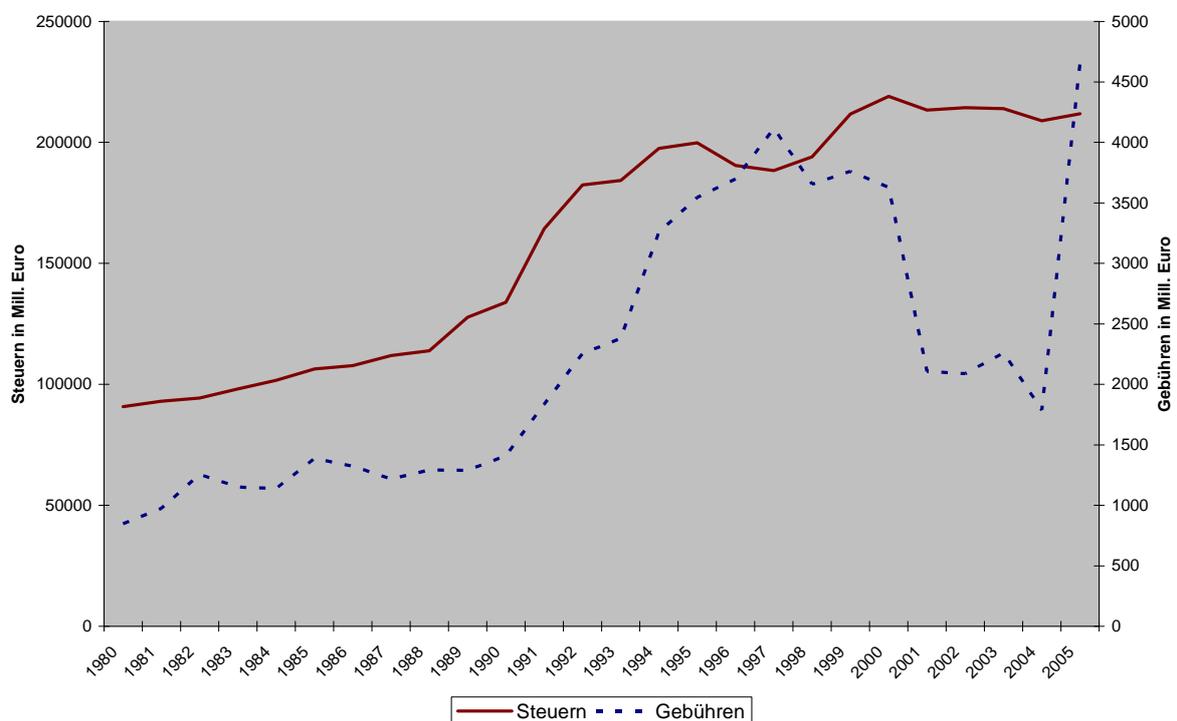
11.2 Steuer- und Gebühreneinnahmen des Bundes

In der Dekade von 1980 bis 1990 sind die Steuereinnahmen linear von 90 776 Mill. Euro auf 133 888 Mill. Euro gestiegen. Bis 1995 sind sie noch einmal sprunghaft auf 199 844 Mill. Euro angewachsen. Die beiden nachfolgenden Rechnungsjahre sind geprägt von abnehmenden Steuereinnahmen. 1999 wurde die 200 000 Mill. Euro Marke überschritten, seitdem liegen die Einnahmen auf einem Niveau um 210 000 Mill. Euro. Der Verlauf der Gebühreneinnahmen folgt bis 1994 dem der Steuereinnahmen, was sich auch im Verhältnis der beiden Einnahmearten ausdrückt. Während aber 1996 die Steuereinnahmen zurückgehen

steigen die Gebühreneinnahmen weiterhin und erreichen ihren Höhepunkt 1997 mit 4 115 Mill. Euro. Danach sinken sie rapide auf 1 786 Mill. Euro 2004 um 2005 einen Sprung auf 4 660 Mill. Euro zu machen. Dies zeigt sich auch in Tabelle 2, das Verhältnis verschiebt sich bis 1997 zugunsten der Gebühren, danach zugunsten der Steuern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Steuern und Gebühren von 1980 bis 1996 den gleichen Trend aufweisen, die Entwicklung seit 1998 aber gegenläufig ist, mit Ausnahme des Jahres 2005. Danach ist ein Bild von mehr Steuern und weniger Gebühren zu erkennen.

Tabelle 3⁴⁾ Steuern- und Gebühreneinnahmen des Bundes 1980 – 2005.



⁴⁾ Für Tabelle 3 -5 sei darauf hingewiesen, dass die Beträge für Steuern und Gebühren jeweils auf unterschiedlichen Ordinaten abgetragen sind, wodurch der Eindruck entsteht die Linien würden sich schneiden. Dies ist nicht der Fall.

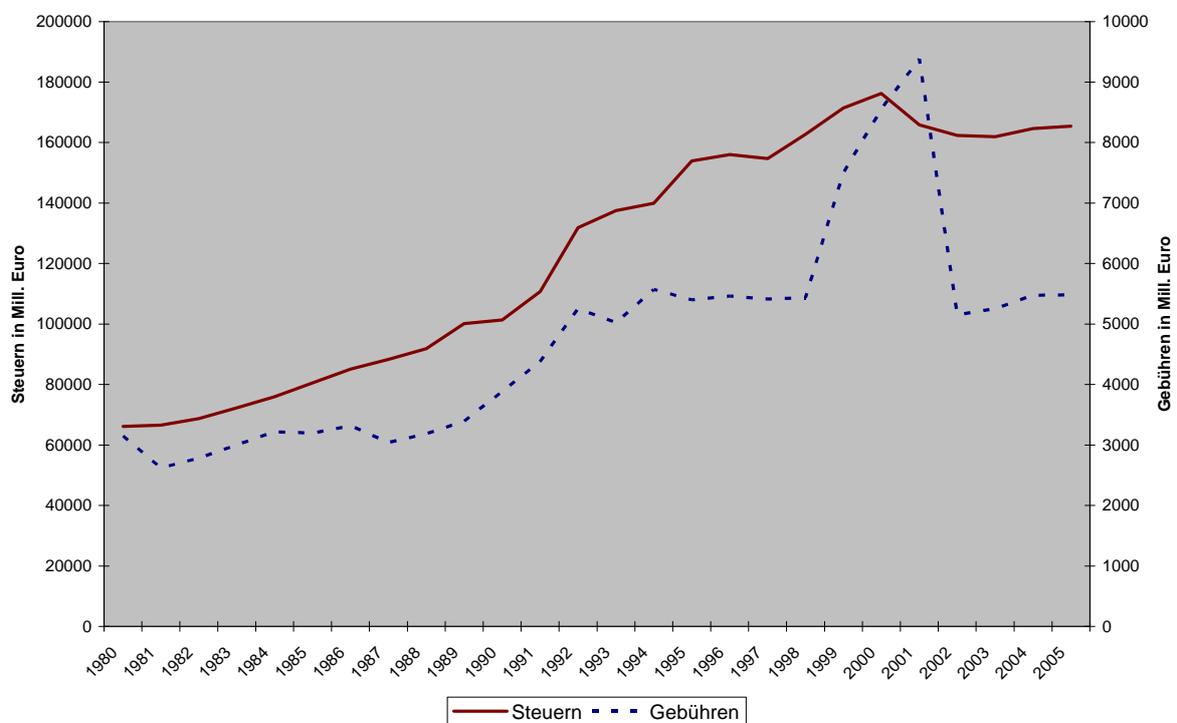
11.3. Steuer- und Gebühreneinnahmen der Länder

Auf Länderebene ist über den gesamten untersuchten Zeitraum das Steueraufkommen niedriger als das des Bundes, die Gebühreneinnahmen dagegen höher.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder folgt von 1980 bis 2000, mit einer Ausnahme 1996/1997, einem linearen Anstieg von 66 154 Mill. Euro 1980 auf 176 201 Mill. Euro 2000. In den Jahren 2000 bis 2005 lagen die Werte zwischen 162 000 und 166 000 Mill. Euro.

Die Gebühreneinnahmen weisen im Vergleich zu den Steuereinnahmen mehr Schwankungen auf, eine Tendenz zu steigenden Einnahmen und mit 3 148 Mill. Euro 1980 einen höheren Wert als 1981 mit 2 621 Mill. Euro. Bis 1998 steigen diese beinahe linear auf 5 433 Mill. Euro 1998. Bis 2001 verdoppelten sie sich fast mit einem Wert von 9 381 Mill. Euro. Um dann 2002 wieder auf 5 153 Mill. Euro zurück zu fallen. In den letzten drei untersuchten Jahren stiegen sie wieder auf 5 482 Mill. Euro. Mit Ausnahme der Jahre 2000 und 2001 ist auch hier das Verhältnis zwischen Steuern und Gebühren relativ stabil. Das Gebührenvolumen beträgt über den gesamten Zeitraum zwischen drei und fünf Prozent des Steueraufkommens.

Tabelle 4) Steuern- und Gebühreneinnahmen der Länder 1980 – 2005.



11.4. Steuer- und Gebühreneinnahmen der Gemeinden

Was für den Vergleich von Steuer- und Gebührenaufkommen zwischen Bund und Länder gilt, gilt auch für den Vergleich zwischen Gemeinden und Ländern. Die Steuereinnahmen liegen zu allen Zeitpunkten unter denen der Länder, die Gebühreneinnahmen darüber.

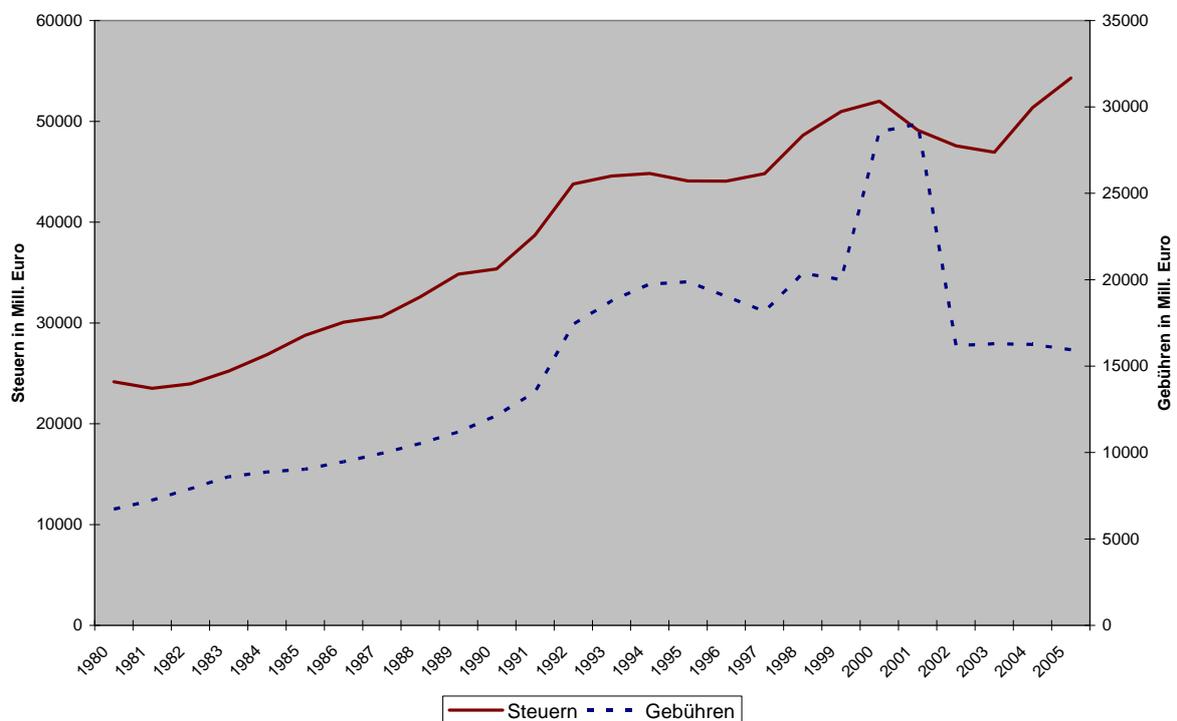
1980 lag der Steuerertrag der Gemeinden bei 24 164 Mill. Euro. Im darauf folgenden Rechnungsjahr war der Ertrag geringfügig niedriger. Von da an sind die Einnahmen bis 2000

kontinuierlich gestiegen, auf 52 001 Mill. Euro, bis 2002 gesunken auf 46 931 Mill. Euro und bis 2005 wieder auf über 54 000 Mill. Euro angewachsen.

Die Gebühreneinnahmen zeigen eine ähnliche Entwicklung auf. Von 1981 bis 2001 lagen die Einnahmen jeweils über dem Vorjahreswert. 1980 betrug dieser 6 720 Mill. Euro, 2001 28 558 Mill. Euro. Seitdem liegen die Einnahmen stabil um 16 000 Mill. Euro.

Sowohl die Steuer-, als auch die Gebühreneinnahmen steigen bis 1999 (Gebühren) bzw. 2000 (Steuern) beinahe linear an. 2001 steigen die Gebühreneinnahmen rapide an um 2003 unter das Niveau von 1992 zu fallen, nämlich 16 193 Mill. Euro.

Tabelle 5) Steuern und Gebühreneinnahmen der Gemeinden 1980 – 2005.



12. Fazit

Ziel dieser Arbeit war, die eingangs formulierte Frage zu beantworten, ob sich die Bundesrepublik im Zeitraum von 1980 bis 2005 vom Steuerstaat zum Gebührenstaat gewandelt hat. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen nur den Schluss zu, dass dies zumindest für den untersuchten Zeitraum nicht der Fall ist.

In einem ersten Schritt wurde der Begriff des Steuerstaats in seiner historischen sowie seiner bundesrepublikanischen verfassungsrechtlichen Dimension beleuchtet, um zunächst zu klären, ob überhaupt vom Steuerstaat gesprochen werden kann. An diese Überlegungen anschließend, wurde der Begriff des Gebührenstaats erläutert. Darauf aufbauend wurden die

Steuerfinanzierung der Gebührenfinanzierung in idealtypischer Weise gegenübergestellt, sowie die Vor- und Nachteile der beiden Finanzierungsmodelle verdeutlicht, um ein theoretisches Konzept des „Steuer-Gebührenstaats-Kontinuum“ zu erarbeiten. Dieses Konzept wurde dann als Grundlage genommen, den empirischen Gehalt der im Schrifttum postulierten Entwicklung vom Steuerstaat zum Gebührenstaat zu überprüfen. In einem letzten Schritt wurden die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden jeweils mit den Gebühreneinnahmen verglichen.

Es hat sich gezeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland ein historisch gewachsener Steuerstaat ist, dessen Verankerung im Grundgesetz nicht geleugnet werden kann. Auch wenn die Verfassung das „Steuerstaatsprinzip“ nicht explizit formuliert, so kann dieses dennoch aus anderen Rechtsnormen abgeleitet werden. Der Steuerfinanzierung ist indirekt durch die Ewigkeitsklausel geschützt.

Demgegenüber hat sich gezeigt, dass der Begriff des Gebührenstaats ein im Schrifttum geschaffener Begriff ist, der sich weder juristisch-normativ, noch empirisch herleiten lässt. Er ist ein Kunstbegriff im besten Sinne.

Die abschließende empirische Analyse hat ergeben, dass die Gebührenstaatsthese nur bedingt zu halten ist. Sowohl für den Bund, als auch für die Länder und Gemeinden kann festgehalten werden, dass Steuern und Gebühren von 1980 bis Ende der 1990er Jahre in gleichem Maße gestiegen sind. Mit einer Ausnahme der Jahre 2000/2001, wo in allen untersuchten Gebietskörperschaften ein drastischer Anstieg der Gebühreneinnahmen zu verzeichnen ist, muss in den Folgejahren ein gegenläufiger Trend festgestellt werden.

Die Frage, ob sich die Bundesrepublik vom Steuer- zum Gebührenstaat entwickelt hat, ist gleichzeitig die Frage, ob die „Steuerbürger“ zu „Gebührenbürgern“ geworden sind. Dies wäre der Fall, wenn die Steuerbelastung der Gebührenbelastung gewichen wäre. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sprechen aber eine ganz andere Sprache. Es kann keineswegs davon die Rede sein, dass mehr Gebühren mit weniger Steuern einhergehen. Vielmehr zeigt sich, dass Steuern und Gebühren in gleichem Maße ansteigen, so dass beide über die Zeit in Bund, Ländern und – mit Einschränkungen – Gemeinden ein konstantes Verhältnis zueinander aufweisen. Das bedeutet eine Mehrbelastung für die Bürger, da zu den Steuern die Gebühren gerechnet werden müssen. Als Folge daraus werden nicht nur die positiven Aspekte der Gebührenfinanzierung, wie beispielsweise eine bessere Übersichtlichkeit, aufgehoben, sondern eine noch größere Intransparenz durch Steuern plus Gebühren geschaffen.

Die Bürger sind weiterhin „Steuerbürger“; es hat also keine Finanzierungsprivatisierung im Schuppert'schen Sinn stattgefunden, d.h. eine Verlagerung staatlicher Einnahmen vom

Steuer- auf den Gebührenzahler, wenngleich Tendenzen in diese Richtung zu erkennen sind. Zu nennen wären hier beispielhaft die Praxisgebühr, die die gesetzliche Krankenkasse entlasten soll, oder auch Studienbeiträge, die den Universitäten mehr Geld neben den staatlichen Leistungen zur Verfügung stellt.

Zumindest auf Bundesebene zeigt sich, dass es 2005 ein starkes Anwachsen der Gebühreneinnahmen gegeben hat. Ob dies Hinweis auf eine Trendwende oder nur ein kurzzeitiger Anstieg ist, lässt sich aus der Datenlage nicht herauslesen. Auch vor dem Hintergrund der beschlossenen Staatsverschuldungsgrenze für Bund und Länder ab 2020 muss beobachtet werden, ob Gebühren zunehmend zur Konsolidierung der Haushalte genutzt werden. Bis dahin kann nur gelten: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Steuerstaat.

Literatur

Birk, Dieter/Eckhoff, Rolf 2000. Staatsfinanzierung durch Gebühren und Steuern: Vor- und Nachteile aus juristischer Perspektive., in: Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim (Hg.). Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden, S. 54 – 67.

Bundeszentrale für politische Bildung 2005. Informationen zur politischen Bildung Nr. 288/2005. Steuern und Finanzen. Bonn.

Gramm, Christof 1997. Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat?, in: Der Staat 36, 267-280.

Helbig, Petra 2000. Soziale Staffelung von Gebühren., in: Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim (Hg.). Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden, S. 85 - 101.

Hendler, Reinhard 1999. Gebührenstaat statt Steuerstaat?, in: DÖV 52, 749-758.

Heun, Werner 2000. Die Entwicklung des Steuerstaatskonzepts in theoretischer und tatsächlicher Hinsicht., in: Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim (Hg.). Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden, S. 10 – 21.

Kirchhof, Ferdinand 1988. Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, in: Die Verwaltung 21, 137 - 153.

Mayer, Florian 2006. Vom Untergang des unternehmerisch tätigen Staates. Privatisierungspolitik in Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland. Wiesbaden.

Sacksofsky, Ute 2000. Staatsfinanzierung durch Gebühren?, in: Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim (Hg.). Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden, S. 188 -204.

Schuppert, Gunnar Folke 1996. Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre., in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.). Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 8/1995. Baden-Baden.

Segbers, Franz 2009. Hartz IV und die Menschenrechte. Fünf Jahre „Fördern und Fordern“, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 54 (2), S. 102 – 109.

Statistisches Bundesamt 1982. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1982. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1984. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1984. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1986. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1986. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1988. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1988. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1990. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1990. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1992. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1992. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1994. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1994. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1996. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1996. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 1998. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1998. Stuttgart.

Statistisches Bundesamt 2000. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2000. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2002. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2002. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2004. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2006. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2006. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2008. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2008. Wiesbaden.

Ullmann, Peter 2005. Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen. München.

Weber, Max 2005. Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt am Main.

Internetquellen:

www.bundesfinanzministerium.de (Zugriff am 03.02.2009).

Sitzungsplan mit Literaturangaben

Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft

Dipl.-Pol. Markus Heindl

Raum: F 345

Tel: 863-2624

e-mail: markus.heindl@uni-bamberg.de

Sprechstunde: Mi. 10.30-11.30

WS 2008/09

Proseminar/Seminar: Privatisierung und öffentliche Verwaltung

(Ausgewählte Aspekte der öffentlichen Verwaltung)

Zeit: Do. 8.00 s.t. – 10.15 Uhr (3 SWS)

Ort: F 302

Sitzungsplan

16.10. Einführung: Überblick, Referatvergabe, wissenschaftliches Arbeiten

Empfehlungen zur Anfertigung schriftlicher Arbeiten (Download auf der Homepage des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft → „Lehre“)

Czada, Roland 2003. Grenzprobleme zwischen Politik und Markt, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hg.) 2003. Politik und Markt. PVS Sonderheft 34. Wiesbaden, 11-28.

Bogumil, Jörg 2003. Ökonomisierung der Verwaltung, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hg.) 2003. Politik und Markt. PVS Sonderheft 34. Wiesbaden, 209-231.

23.10. Privatisierung: Begriff, Formen, Motive

Ambrosius, Gerold 1995. Privatisierungen in historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.). Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 8. Baden-Baden. 265-288.

Brede, Helmut 2001. Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. München, 39-55.

Lüder, Klaus 2002. Verwaltung in der Marktwirtschaft, in: König, Klaus (Hg.). Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, 119-130.

Schuppert, Gunnar Folke 1995. Die Privatisierungsdiskussion in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Ellwein, Thomas et al. (Hg.). Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 8. Baden-Baden. 325-348.

30.10. Traditionelle Wege privatrechtlicher Verwaltung: Beliehene, Verwaltungshelfer, juristische Personen des Privatrechts

Schmidt am Busch, Birgit 2007. Die Beleihung: Ein Rechtsinstitut im Wandel, in: DÖV 60, 533-542.

Burgi, Martin 2004. Der Beliehene – ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht, in: Geis, Max-Emanuel et al. (Hg.). Staat, Kirche, Verwaltung. Festschrift für Hartmut Maurer. München, 581-594. [Kopiervorlage am Lehrstuhl]

Wolff, Hans J./Bachof, Otto 1987. Verwaltungsrecht II. München, 411-451.

06.11. Privatisierung und öffentlicher Haushalt

Bischoff, Detlef (Hg.) 1977. Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Ausweg aus der Finanzkrise des Staates? Berlin.

Clifton, Judith et al. 2006. Privatizing public enterprises in the European Union 1960-2002: ideological, pragmatic, inevitable?, in: Journal of European Public Policy 13, 736-756.

Mayer, Florian 2006. Vom Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates. Wiesbaden, Kap. 8.

Beteiligungsberichte des Bundes (Herausgegeben vom BMF); in der UB vorhanden ab 1989.

Beteiligungsberichte des Freistaats Bayern; in der UB vorhanden ab 1999.

13.11. Fallbeispiel I: Privatisierung der Wasserversorgung auf kommunaler Ebene

Emmerich-Fritsche, Angelika 2007. Privatisierung der Wasserversorgung in Bayern und kommunale Aufgabenverantwortung, in: Bayerische Verwaltungsblätter 138, 1-8.

Masing, Johannes 2004. Regulierungsverantwortung und Erfüllungserwartung – Alternativen der Verantwortungsverantwortung am Beispiel der Privatisierungsdiskussion zur Wasserversorgung, in: Verwaltungsarchiv 95, 151ff.

Sander, Gerald G. 2005. Der Kampf ums blaue Gold. Privatisierung im Wassersektor, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 50, 980-986.

Zacharias, Diana 2001. Privatisierung der Abwasserbeseitigung, in: DÖV 54, 454ff.

20.11. Fallbeispiel II: Stadtwerke der Kommunen

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006. Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Wiesbaden, 93-101.

Edeling, Thomas 2002. Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 25, 127-139.

Schwarting, Gunnar 2001. Kommunale Wirtschaft – Vor großen Herausforderungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 24, 286-307.

27.11. Fallbeispiel III: Privatisierung im Justizvollzug auf der Ebene der Bundesländer

Mösinger, Thomas 2007. Privatisierung des Strafvollzugs, in: Bayerische Verwaltungsblätter 138, 417-428.

Mühlenkamp, Holger 2008. (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in: DÖV 61, 525ff.

Lange, Meik 2001. Privatisierungspotentiale im Strafvollzug, in: DÖV 54, 898ff.

04.12. Fallbeispiel IV: Privatisierung in der Umweltverwaltung

Holzinger, Katharina/Knill, Christoph 2003. Marktorientierte Umweltpolitik – ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hg.) 2003. Politik und Markt. PVS Sonderheft 34. Wiesbaden, 232-255.

Pöcker, Markus 2008. Die rechtliche Einordnung von umweltschutzbezogenen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Ein Beitrag zur rechtlichen Kategoriebildung jenseits der Staat-Gesellschaft-Differenz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 31, 159ff.

Wahl, Rainer 1998. Privatisierung im Umweltrecht, in: Gusy, Christoph (Hg.) 1998. Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien – Grenzen – Folgen. Baden-Baden, 260-297.

Zerle, Peter 2005. Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 28, 289-319.

Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (<http://www.umweltrat.de>)

11.12. Fallbeispiel V: Privatisierung der Flugsicherung auf Bundesebene

Baumann, Karsten 2003. Private Sicherheitsgewähr unter staatlicher Gesamtverantwortung – Zum Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat am Beispiel der Luftfahrtverwaltung, in: DÖV 56, 790ff.

Baumann, Karsten 2006. Bundeseigenverwaltung und Wettbewerb, in: Deutsches Verwaltungsblatt 121, 332-338

Droege, Michael 2006. Bundeseigenverwaltung durch Private? – Die Reform der Flugsicherung und die Verfassungsgrenzen der Privatisierung, in: DÖV 59, 861ff.

18.12. Privatisierung „hinter den Kulissen“?

a) Akkreditierung von Studiengängen durch Private

Kehm, Barbara M. 2007. Struktur und Problemfelder des Akkreditierungssystems in Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung 29, Heft 2/07, 78-97.

Lege, Joachim 2005. Die Akkreditierung von Studiengängen, in: Juristenzeitung 60, 698-707.

Winter, Martin 2008. Programm-, Prozess-, Problem-Akkreditierung. Die Akkreditierung von Studiengängen und ihre Alternativen, in: Forschung & Lehre 2/08, 98-101.

b) *“Lobby-Beamte“ in Bundesministerien: Schreiben Unternehmen wichtige Gesetze selbst?*
 Adamek, Sascha/Otto, Kim 2008. Der gekaufte Staat. Wie bezahlte Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln.
<http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/category/lobbyisten-in-ministerien/>

c) *Privatisierung des Policy-Making? Die Bertelsmann-Stiftung als dominanter deutscher Think Tank*
 Wernicke, Jens et al. (Hg.) 2007. Netzwerke der Macht – Bertelsmann. Der medial-politische Komplex aus Gütersloh. Marburg.
 Biermann, Werner/Klönne, Arno 2007. Agenda Bertelsmann. Ein Konzern stiftet Politik. Köln.
 Jahresberichte der Bertelsmann-Stiftung

08.01. Entbürokratisierung durch Privatisierung?

Benz, Angelika 1995. Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben, in: Die Verwaltung 24, 337ff.

Fliedner, Ortlieb/Hadamik, Sabine 2007. Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 22, 289-296.
 (Langfassung: Dies. 2006. Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Zwei Fallstudien im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung; im www)

König, Klaus/Benz, Angelika 1997. Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung, in: Dies. (Hg.). Privatisierung und staatliche Regulierung. Baden-Baden, 13-79. [Buch im Semesterapparat Derlien „Public Management“]

Majone, Giandomenico 1994. Paradoxes of privatization and deregulation, in: Journal of European Public Policy 1, 53-69.

15.01. Die Bundesnetzagentur

Kurth, Matthias 2003. Privatisierung/Deregulierung/Marktverfassung: Die Sicht der Regulierungsbehörde, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4, 341-358.

Masing, Johannes 2003. Grundstrukturen eines Regulierungsverwaltungsrechts. Regulierung netzbezogener Märkte am Beispiel Bahn, Post, Telekommunikation und Strom, in: Die Verwaltung 36, 1-32.

Schmidt, Christian 2005. Von der RegTP zur Bundesnetzagentur: Der organisationsrechtliche Rahmen der neuen Regulierungsbehörde, in: DÖV 58, 1025-1032.

Von Danwitz, Thomas 2004. Was ist eigentlich Regulierung?, in: DÖV 57, 977-985.

22.01. Führt Privatisierung zu vermehrter Korruption?

Rügener, Werner 2006. Colonia Corrupta. Privatisierung, Globalisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels. Münster.

Schaupensteiner, Wolfgang J. 2003. Ausgewählte Fälle von Korruption in der Verwaltung – Herausforderung von Staat und Recht, in: Von Arnim, Hans Herbert (Hg.) 2003. Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft. München, 178-203 [Buch im Semesterapparat Derlien „Public Management“]

Von Maravic, Patrick 2006. Public Management Reform und Korruption – Unbeabsichtigte Folgen, in: Verwaltungsarchiv 97, 89-113.

29.01. Vom „Steuerstaat“ zum „Gebührenstaat“? Finanzierungs-Privatisierung und die Folgen

Gramm, Christof 1997. Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat?, in: Der Staat 36, 267-280.

Hendler, Reinhard 1999. Gebührenstaat statt Steuerstaat?, in: DÖV 52, 749-758.

Kirchhof, Ferdinand 1988. Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, in: Die Verwaltung 21, 137-153.

Kupferschmidt, Frank/Wigger, Berthold U. 2006. Öffentliche versus private Finanzierung der Hochschulbildung, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 285-307.

Sacksofsky, Ute/Wieland, Joachim (Hg.) 2000. Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat. Baden-Baden.

05.02. Abschluss-Sitzung

Privatisierung – „der große Ausverkauf“ oder notwendige Reform?

Themen-übergreifende Texte (zur begleitenden Lektüre empfohlen):

- Kirchhof, Gregor 2007. Rechtsfolgen der Privatisierung. Jede Privatisierung lockert, löst öffentlich-rechtliche Bindungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts 132, 215-256.
- König, Klaus 1988. Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland – Probleme, Stand, Ausblick – , in: Verwaltungsarchiv 79, 241-271.
- Schoch, Friedrich 1994. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt 109, 962-977.

Zusätzliche Informationsquellen im Internet:

- Internationales Forschungsprojekt PIQUE (Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity) <http://www.pique.at/index.html#>
- EU-finanziertes Forschungsprojekt PRESOM (Privatisation and the European Social Model) <http://www.presom.eu/>
- PSIRU (Public Services International Research Unit), Projekt der Business School an der University of Greenwich, UK <http://www.psiru.org/index.asp>
- Privatisierungsbarometer (“official provider of privatization data to OECD, IMF and World Bank”) <http://www.privatizationbarometer.net/index.php>

- Sektion III „Verwaltungshandeln zwischen öffentlichen und privaten Akteuren“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, Speyer
<http://www.foev-speyer.de/ueberuns/Sektionen/sektion3index.asp>
- Annual Privatization Report (2006, 2005, 2004) der konservativen „Reason Foundation“ (USA) <http://www.reason.org/apr2006/>
- Seite zu Public Private Partnerships des BMVBS
<http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Bauwirtschaft-1521/Public-Private-Partnership-PPP.htm>
- Die Kritiker: „Die Welt im Privatisierungswahn“. Website von Attac Marburg
<http://www.attacmarburg.de/privatisierung/privatisierungswahn/>
- Die Befürworter: Bundesvereinigung zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben e.V.
<http://www.bvpa.de/>

Die wichtigsten Fälle von Marktversagen:

Idealbild des Marktes	Marktversagen
Am Markt herrscht Konkurrenz unter einer hinreichend großen Zahl an Anbietern	Monopol, Oligopol → Bsp. Stromversorgung in D
Alle Marktteilnehmer verfügen über vollständige Information und treffen daher maximal rationale Entscheidungen	Information ist asymmetrisch verteilt. Im Regelfall verfügt der Anbieter über mehr Informationen als der Käufer → Bsp. Gebrauchtwagenkauf
Auch die Interessen unbeteiligter Dritter werden am Markt ausreichend berücksichtigt	(Negative) Externalitäten; externe Effekte → Bsp. Umweltverschmutzung (Abwasser, Abgase...); Umweltrisiken (Atomenergie, Gentechnik in der Landwirtschaft)
Märkte sorgen auch für die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Güter	Unterversorgung an öffentlichen Gütern, da kein Einzelner – auch kein einzelnes Unternehmen – diese bereitzustellen bereit ist → Bsp. Bibliotheken, Theater, Straßen, sauberes Trinkwasser, Deiche, kostenlose Schulbildung etc. Lehrbuchbsp.: Leuchttürme, Landesverteidigung
„ Verlierer “ am Markt müssen hingenommen werden – der Markt bietet ihnen immer eine weitere Chance	a) Bezogen auf Unternehmen: Staat (Steuerzahler) muß <i>bail out</i> besorgen und Unternehmen „retten“; vgl. jüngste Bankenkrise b) Bezogen auf Individuen: Sozialpolitische Korrektur der Marktergebnisse (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, redistributive Steuerpolitik etc.)



Staatliches Handeln in verschiedenen Formen, insbes.:
Regulierung
Bereitstellung öffentlicher Güter
Sozialpolitik

Einnahmen aus Privatisierung beim Bund, 1999-2008

Jahr	Unternehmen (verkaufter Anteil in %)	Erlös (Euro)
1999	Deutsche Postbank AG (100)	409 Mio.
	Schleswig-Holsteinische Landesgesellschaft mbH (27,53)	0,6 Mio.
	Deutsche Post AG (49,9)	547 Mio.
	DSL Bank (51,5)	57,6 Mio.
	Gesamt:	1,014 Mrd.
2000	Flughafen Hamburg GmbH (26)	14,5 Mio.
	Bundesdruckerei GmbH (100)	25,5 Mio.
	Gesamt:	40 Mio.
2001	Gesellschaft für kommunale Altkredite und Sonderausgaben der Währungsumstellung mbH (GAW) (100)	5,1 Mio.
	Juris GmbH Juristisches Informationssystem für die BRD (45,33)	1,2 Mio.
	DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (100)	613,5 Mio.
	Frankfurter Siedlungsgesellschaft mbH (72,65)	10,7 Mio.
	Gesamt:	630,5 Mio.
2002	GEWOBAG Gemeinnützige Wohnungsbau-Aktiengesellschaft Berlin (2,65)	2,2 Mio.
	Gesamt:	2,2 Mio.
2003	LEG Landesentwicklungsgesellschaft Saarland GmbH (25,28)	0,47 Mio.
	Gemeinnützige Wohnungsgenossenschaft eG, Bonn (0,25)	0,007 Mio.
	Gemeinnütziger Bauverein eG, Koblenz (0,92)	0,004 Mio.
	Gemeinnützige Baugenossenschaft Donauwörth eG (2,82)	0,017 Mio.
	Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (6,99)	7,7 Mio.
	Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen GmbH (2,55)	1,7 Mio.
	Deutsche Post AG (30)	334,1 Mio.
	Deutsche Telekom AG (4,67)	509,2 Mio.
	Baugenossenschaft Holstein e.G. (3,08)	0,031 Mio.
	Gesamt:	853,2 Mio.
2004	Deutsche Telekom AG (3,3)	354,1 Mio.
	Gesamt:	354,1 Mio.
2005	Deutsche Post AG (20)	222,6 Mio.
	Deutsche Baurevision (30)	0,186 Mio.
	Deutsche Telekom AG (7,3)	788,0 Mio.
	Bauverein Bentheim eG (0,38)	0,001 Mio.
	Fraport AG (11,6)	105,6 Mio.
	Gesamt:	1,116 Mrd.
2006	Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH	?
2007	Osthannoversche Eisenbahnen AG (33,8)	3,9 Mio.
	Genossenschaft Höhenklinik Valbella Davos (100)	0,065 Mio.
	Vivico Real Estate GmbH	?
	Gesamt:	3,965 Mio.
2008	Flughafen München Baugesellschaft mbH	?

Quelle: Bundesministerium der Finanzen 2007. Beteiligungsbericht, S. 21ff.