

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

WOLF-HENNER SNETHLAGE

Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50264-6>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-10-30 01:50:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

**VERÖFFENTLICHUNGEN
DES FORSCHUNGSINSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ**

Herausgegeben von

**HARTWIG BARTLING · WERNER ZOHLNHÖFER
WALTER HAMM · HELMUT DIEDERICH**

Schriftleiter

FRANK FICHERT

Band 58

Das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz hat ein doppeltes Ziel: Es möchte die Grundlagen der Ordnung der Wirtschaft – Geld, Eigentum und Wettbewerb – untersuchen und hofft, Verbesserungen der geltenden Ordnung vorschlagen zu können. Daneben will das Institut von dem gewonnenen Standpunkt aus zu aktuellen Spezialfragen der Wirtschaftspolitik Stellung nehmen. Es dient weder Interessenten noch Interessentenorganisationen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Arbeit des Instituts einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, ist der Sinn dieser Schriftenreihe.

Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren

Von

Wolf-Henner Snethlage



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Snethlage, Wolf-Henner:

Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren /von

Wolf-Henner Snethlage. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

**(Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik
an der Universität Mainz ; Bd. 58)**

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-10264-9

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: FfW Mainz

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0542-1497

ISBN 3-428-10264-9

**Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706** 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand auf der Grundlage eines Gutachtens, das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft am Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz e.V. von mir erstellt wurde. Ende 1998 konnte die Studie als Dissertation beim Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz eingereicht werden.

Für die wertvollen Anregungen und so manche aufschlußreiche Fachdiskussion möchte ich an dieser Stelle meinem akademischen Lehrer Herrn Prof. Dr. Hartwig Bartling ganz herzlich danken, der als Betreuer und Erstgutachter erheblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat. Mein Dank gilt gleichfalls Herrn Prof. Dr. Werner Zohnhöfer, der das Zweitgutachten erstellte. Weiterhin danke ich Herrn Prof. Dr. Helmut Diederich und Herrn Prof. Dr. Walter Hamm für deren konstruktive Anmerkungen zu dem Gutachten.

Darüber hinaus hat die angenehme Atmosphäre des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik die wissenschaftliche Arbeit beflügelt, womit ich den Dank an meine ehemaligen Kollegen und den damaligen Geschäftsführer Herrn Dr. Peter Vest verbinde. In diesem Zusammenhang möchte ich auch dem derzeitigen Geschäftsführer Herrn Dr. Frank Fichert für dessen Unterstützung bei den Publikationsarbeiten und so manchen fachlichen Gedankenanstoß danken. Besondere Erwähnung verdient nicht zuletzt das Institutssekretariat mit Frau Edith Beyer, die in gewissenhafter, unermüdlicher Korrekturarbeit den Fehlern zu Leibe gerückt ist und der ich auch viele redaktionelle Hinweise zu verdanken habe, sowie Frau Renate Simon für den Einsatz bei der Formatierung der Schrift.

Zu ganz besonderem Dank bin ich meinen Eltern verpflichtet, die mir den Weg zu einer akademischen Ausbildung ermöglicht haben und darüber hinaus zu jeder persönlichen Hilfestellung bereit waren. Ihnen ist diese Arbeit daher auch gewidmet. Danken möchte ich schließlich allen Bekannten, die mir im Privatleben den nötigen Rückhalt gegeben haben.

Mainz, im März 2000

Wolf-Henner Snethlage

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	XVI
Abbildungsverzeichnis.....	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XVIII
Einführung	1
1. Themenstellung.....	1
2. Aufbau der Studie	2
Teil I: Theoretische Abgrenzung des Untersuchungs- gegenstandes	5
A. Allgemeine Grundlagen der Privatisierung.....	5
1. Gründe für eine Privatisierung.....	5
1.1 Ordnungspolitische Ziele.....	5
1.2 Effizienzziele	8
1.3 Fiskalische Ziele	13
2. Hemmnisse einer Privatisierung öffentlicher Dienst- leistungen	17
2.1 Allgemeine Problembereiche.....	17
2.2 Haltung betroffener Interessengruppen.....	22
2.3 Rechtliche Grenzen der Privatisierung	26
3. Formen der Privatisierung.....	33
3.1 Allgemeines	33
3.2 Formelle Privatisierung.....	35
3.3 Materielle Privatisierung.....	38
3.4 Finanzierungsmodelle.....	43
B. Wettbewerbliche Ausnahmebereiche öffentlicher Dienst- leistungen	45
1. Begründung wettbewerblicher Ausnahmebereiche.....	45
1.1 Allgemeines	45

1.2 Das natürliche Monopol.....	51
2. Analyse für die Bereiche öffentlicher Dienstleistungen	60
2.1 Verkehrsinfrastruktur.....	60
2.1.1 Straßeninfrastruktur.....	60
2.1.2 Eisenbahnwege.....	64
2.1.3 Verkehrsknoten	67
2.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV).....	68
2.3 Wasserversorgung/Abwasserentsorgung	76
2.4 Abfallentsorgung.....	78
2.5 Elektrizitätswirtschaft	81
2.6 Telekommunikation	82
2.7 Post- und Paketdienst.....	83
3. Wissenschaftlicher Lösungsansatz: Wettbewerb um den Markt.....	85
3.1 Kritik an den Alternativen	85
3.2 Modelle eines Wettbewerbs um den Markt	90
3.2.1 Allgemeines.....	90
3.2.2 Ausschreibung	92
3.2.3 Betreibermodell	95
3.2.4 Konzessionsmodell.....	99
3.3 Das Prinzipal-Agenten-Problem	103
C. Exkurs: Das Recht der öffentlichen Vergabe	108
1. Europäische Regelungen	108
2. Bundesrechtliche Regelungen	109
3. Das Nachprüfverfahren	118
Teil II: Darstellung der Untersuchungsergebnisse	121
A. Abwasserentsorgung/Trinkwasserversorgung	121
1. Rahmenbedingungen.....	121
1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung	121

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	IX
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	125
1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen.....	131
2. Fallbeispiele	137
2.1 Gemeinden des Niedersächsischen Betreibermodells	137
2.1.1 Allgemeine Beschreibung	137
2.1.1.1 Grundsätzliche Entwicklung in Niedersachsen	137
2.1.1.2 Muster der Ausschreibung Betreibermodell Niedersachsen.....	142
2.1.1.3 Mustervertrag Betreibermodell Niedersachsen	144
2.1.1.4 Allgemeine Erfahrungen in Niedersachsen	154
2.1.2 Algermissen.....	157
2.1.2.1 Ausgangslage	157
2.1.2.2 Das Ausschreibungsverfahren	157
2.1.2.3 Vertragliche Regelungen	158
2.1.2.4 Sonstige Erfahrungen	161
2.1.3 Bad Laer	163
2.1.3.1 Ausgangslage	163
2.1.3.2 Das Ausschreibungsverfahren	164
2.1.3.3 Vertragliche Regelungen	166
2.1.3.4 Sonstige Erfahrungen	169
2.2 Rostock	171
2.2.1 Ausgangslage.....	171
2.2.2 Ausschreibungsverfahren	172
2.2.3 Vertragliche Regelungen	174
2.2.4 Sonstige Erfahrungen	185
2.3 Bad Wörishofen	191

2.3.1	Ausgangslage.....	191
2.3.2	Das Ausschreibungsverfahren	192
2.3.3	Vertragliche Regelungen	197
2.3.4	Sonstige Erfahrungen	203
2.4	Kooperationsmodelle in der Abwasserwirtschaft	206
3.	Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen.....	211
B.	Öffentlicher Personennahverkehr auf der Schiene	225
1.	Rahmenbedingungen	225
1.1	Status der Aufgabenwahrnehmung	225
1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	227
1.3	Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen.....	234
2.	Fallbeispiele	239
2.1	Oberlandbahn.....	239
2.1.1	Ausgangssituation	239
2.1.2	Das Ausschreibungsverfahren	240
2.1.3	Vertragliche Regelungen	243
2.1.4	Sonstige Erfahrungen	249
2.2	Dieselstrecken im Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS).....	251
2.2.1	Ausgangslage.....	251
2.2.2	Das Ausschreibungsverfahren	251
2.2.3	Vertragliche Regelungen	255
2.2.4	Sonstige Erfahrungen	260
2.3	Bahnstrecken Dortmund-Hagen-Lüdenscheid und Dortmund-Unna im VRR.....	263
2.3.1	Ausgangslage.....	263
2.3.2	Das Ausschreibungsverfahren	264
2.3.3	Vertragliche Regelungen	268

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XI
2.3.4 Sonstige Erfahrungen	273
3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen	274
C. Öffentlicher Personennahverkehr auf der Straße	281
1. Rahmenbedingungen	281
1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung	281
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	285
1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen.....	291
2. Fallbeispiele	294
2.1 Bad Homburg v. d. Höhe.....	294
2.1.1 Ausgangslage.....	294
2.1.2 Das Ausschreibungsverfahren	295
2.1.3 Vertragliche Regelungen	300
2.1.4 Sonstige Erfahrungen	304
2.2 Itzehoe/Kreis Steinburg	306
2.2.1 Ausgangslage.....	306
2.2.2 Das Ausschreibungsverfahren	307
2.2.3 Vertragliche Regelungen	312
2.2.4 Sonstige Erfahrungen	316
3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen	317
D. Straßeninfrastruktur.....	323
1. Rahmenbedingungen	323
1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung	323
1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	332
1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen.....	334
2. Fallbeispiel (Warnow-Querung).....	339
2.1 Ausgangslage.....	339

2.2	Das Ausschreibungsverfahren	340
2.3	Vertragliche Regelungen	343
2.4	Sonstige Erfahrungen.....	349
3.	Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen.....	350
E.	Kommunale Abfallentsorgung	354
1.	Rahmenbedingungen.....	354
1.1	Status der Aufgabenwahrnehmung	354
1.2	Rechtliche Rahmenbedingungen	356
1.3	Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen.....	360
2.	Fallbeispiele	367
2.1	Landkreis Göttingen	367
2.1.1	Ausgangslage.....	367
2.1.2	Das Ausschreibungsverfahren	368
2.1.3	Vertragliche Regelungen	369
2.1.4	Sonstige Erfahrungen	372
2.2	Landkreis Stendal	374
2.2.1	Ausgangslage.....	374
2.2.2	Das Ausschreibungsverfahren	374
2.2.3	Vertragliche Regelungen	377
2.2.4	Sonstige Erfahrungen	380
2.3	Neuwied.....	380
2.3.1	Ausgangslage.....	380
2.3.2	Das Ausschreibungsverfahren	382
2.3.3	Vertragliche Regelungen	385
2.3.4	Sonstige Erfahrungen	392
2.4	Gifhorn.....	393
2.4.1	Ausgangslage.....	393

2.4.2	Das Ausschreibungsverfahren	393
2.4.3	Vertragliche Regelungen	395
2.4.4	Sonstige Erfahrungen	402
3.	Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen.....	403
F.	Auslandserfahrungen.....	408
1.	Allgemeines	408
2.	Verkehrssektor	409
2.1	Verkehrsinfrastruktur	409
2.2	Öffentlicher Personennahverkehr	411
3.	Wasserwirtschaft	420
Teil III: Auswertung der Untersuchungsergebnisse und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen...		425
A.	Referenzsystem für einen Wettbewerb um den Markt	425
1.	Das Ausschreibungsverfahren.....	425
1.1	Initiierung eines Wettbewerbs um den Markt	425
1.1.1	Aktivierung von Bewerbern	425
1.1.2	Zweistufiges Vergabeverfahren.....	429
1.1.3	Chancengleichheit	435
1.1.4	Differenzierung nach Branchen.....	437
1.2	Leistungsvorgaben	439
1.2.1	Wettbewerb um Planung und Konzeptionierung.....	439
1.2.2	Probleme in der Umsetzung	442
1.2.3	Praxisbezug	446
1.3	Anforderungen an die bietenden Unternehmen	449
1.4	Bewertung der Angebote	453
1.5	Zuschlagserteilung	457
1.5.1	Monetäre Kriterien	457

1.5.2	Qualitative Kriterien	460
1.5.3	Sonstige Kriterien	462
1.6	Bewerbungskosten	464
1.7	Übrige Besonderheiten	467
1.8	Zusammenfassung	473
2.	Vertragliche Regelungen	476
2.1	Laufzeiten	476
2.1.1	Primat kurzer Vertragslaufzeiten	476
2.1.2	Übergaberegungen	480
2.1.3	An der Nutzungsdauer orientierte Vertrags- laufzeit	487
2.1.4	Branchenbezug	492
2.2	Leistungsverpflichtung	495
2.2.1	Allgemeines	495
2.2.2	Branchenbezug	498
2.3	Entgeltregelung	501
2.3.1	Anreizorientierung	501
2.3.2	Branchenbezug	506
2.4	Anpassungsregelungen	508
2.4.1	Allgemeines	508
2.4.2	Entgeltanpassungen	510
2.4.3	Leistungsanpassungen	514
2.5	Eigentumsregelung	518
2.5.1	Allgemeines	518
2.5.2	Branchenbezug	521
2.6	Leistungskontrolle und Einflußnahme	525
2.6.1	Leistungskontrollen	525
2.6.2	Ahndung von Verstößen	528
2.6.3	Öffentlicher Einfluß	531

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XV
2.7 Schadens- und Konkursabsicherung	534
2.7.1 Haftungsfragen	534
2.7.2 Konkursabsicherung	536
2.8 Regelungen für den Produktionsfaktor Arbeit	540
2.8.1 Behandlung öffentlich Bediensteter bei Erst- ausschreibung	540
2.8.2 Personalübergang bei Neuvergabe	546
2.9 Zusammenfassung	547
3. Allgemeine Ergebnisse und Erfahrungen	552
3.1 Zielerreichung	552
3.1.1 Ordnungspolitische Ziele	552
3.1.2 Effizienzziele	552
3.1.3 Wettbewerbspolitische Ziele	556
3.1.4 Übrige wirtschaftspolitische Zielsetzungen ..	559
3.2 Überwindung allgemeiner Hemmnisse	562
3.2.1 Widerstände in der Verwaltung	562
3.2.2 Widerstände der Arbeitnehmervertreter	564
3.2.3 Rechtliche Grenzen	566
3.3 Sonstige Erfahrungen	568
B. Übertragbarkeit auf andere Sektoren	570
1. Energie	570
2. Infrastruktur	575
3. Post- und Paketdienst	579
4. Meritorische Güter	582
C. Schlußbemerkungen	584
Literaturverzeichnis	587
Geführte Expertengespräche	618
Anhang	621

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem/ privatem Sektor	44
Tabelle 2:	Regulierungsbedarf bei Subadditivität und versunkenen Kosten	56
Tabelle 3:	Pflichten der Vertragsparteien beim Niedersächsischen Betreibermodell	145
Tabelle 4:	Kosten Betreibermodell Algermissen	161
Tabelle 5:	Gebührenentwicklung Betreibermodell Rostock	180
Tabelle 6:	Gebührenaufteilung Betreibermodell Rostock ...	181
Tabelle 7:	Angebotskalkulationen Betreibermodell Bad Wörishofen.....	195
Tabelle 8:	Vergleich der Kostenansätze beim Betreibermodell Bad Wörishofen	204
Tabelle 9:	Finanzausstattung der Länder nach dem RegionG in Mrd. DM	233

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Übersicht Formen der Privatisierung.....	34
Abbildung 2:	Situation des natürlichen Monopols	53
Abbildung 3:	Ramsey-Preisbildung im natürlichen Monopolfall	58
Abbildung 4:	Prinzipal-Agenten-Beziehungen.....	106
Abbildung 5:	Entwicklung der internen Verrechnungspreise beim Betreibermodell Rostock.....	182
Abbildung 6 :	Wasserkreislauf	190
Abbildung 7:	Rechtsbeziehungen nach § 8 PBefG.....	289
Abbildung 8:	Abgrenzung Bauvorhaben Warnow-Querung	345
Abbildung 9:	Effiziente Anbieterzahl im Vergabeverfahren	432
Abbildung 10:	Referenzsystem - Ausschreibungsverfahren.	475
Abbildung 11:	Trade off Vertragslaufzeiten.....	478
Abbildung 12:	Referenzmodell Vertragslaufzeiten bei Irreversibilität.....	491
Abbildung 13:	Referenzsystem - Vertragliche Regelungen .	550

Abkürzungsverzeichnis

a	Anno (lat. Jahr)
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
a. d.	an der
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
ALS	Abfallentsorgungsgesellschaft mbH
Arge	Arbeitsgemeinschaft
AVA	Abfallverwertung Augsburg GmbH
AVBWasserV	Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
awt	Abwassertechnik (Zeitschrift)
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft
BgA	Betriebe gewerblicher Art
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BKR	Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (Baukoordinierungsrichtlinie)
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BOB	Bayerische Oberlandbahn
BOKraft	Betriebsordnung Kraftverkehr
BR	British Rail
Brit.	Britische
BuKartA	Bundeskartellamt
BVG	Berliner Verkehrsgesellschaft
bzw.	Beziehungsweise
ca.	Circa
cbm	Kubikmeter
CGEA	Compagnie Générale d'Enterprises Automobiles
CIR-ELKE	Computer Integrated Railroading - Erhöhung der Leistungsfähigkeit im Kernnetz
Co.	Compagnie
DB	Deutsche Bundesbahn
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft

DBGrG	Deutsche Bahn Gründungsgesetz
DDR	(ehemalige) Deutsche Demokratische Republik
DEG	Deutsche Eisenbahngesellschaft
DEKRA	Technische Überwachungsgesellschaft (analog TÜV)
d. h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DK	Durchschnittskosten
DKR	Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge
DM	Deutsche Mark
DME	Dortmund-Märkische Eisenbahn
DSD	Duales System Deutschland
DSStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
EBA	Eisenbahnbundesamt
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGW	Einwohnergleichwerte
ENeuOG	Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz)
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVS	Energieversorgung Schwaben
EW	Einwohner
EWGV	Gründungsvertrag für die europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f./ ff.	folgende/ fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FF	Französischer Franc
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
GdED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

XX

Abkürzungsverzeichnis

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPS	Global Positioning System
G. u. V.	Gewinn- und Verlustrechnung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HC	Hamburg Consult
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HA	Hamburger Hochbahn AG
HMIP	Her Majestys Inspectorate of Pollution
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hrsg.	Herausgeber
INDUSI	induktive Zugsicherung
KDK	kurzfristige Durchschnittskosten
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KPV	Kommunaler Prüfungsverband
KrW/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
KSt	Körperschaftsteuer
LDK	langfristige Durchschnittskosten
LEW	Lech-Elektrizitätswerke
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKR	Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge
LNVG	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen
max.	Maximal
Mio.	Millionen
MittKGST	Mitteilungen der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
MOTB	Mindestoptimale technische Betriebsgröße
Mrd.	Milliarden
MWSt	Mehrwertsteuer
NdsGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
NE	Nichtbundeseigene Eisenbahnen
Nr.	Nummer
NRA	National River Authority

NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste und Transport
OVG	Oberbayerische Verkehrsgesellschaft
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PostG	Postgesetz
RBL	Rechnergesteuertes Betriebsleitsystem
Rdnr.	Randnummer
RegionG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
RegNW	Regionalisierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
RPI	Retail-Price-Index
RTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
s. A.	Société Anonyme (vergleichbar Aktiengesellschaft)
SchwBG	Schwerbehindertengesetz
SE	Schwäbische Entsorgungsgesellschaft
SJ	Svenska Järnsvägar
SKR	Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (Sektorenkoordinierungsrichtlinie)
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
t	Tonne
TA	Technische Anleitung (Siedlungsabfall)
THM	Travikhuvudman
TOC	Train Operating Company
TPS	Trassenpreissystem
u. a.	unter anderem / und andere
ÜNH	Überlandwerk Nord-Hannover AG
USA	United States of America
Ust	Umsatzsteuer
u. U.	unter Umständen
v.	von
VEB	volkseigener Betrieb

VEDEWA	Kommunale Vereinigung für Wasser-, Abfall- und Energiewirtschaft
vgl.	Vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG
VKS	Verband kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen, ausgenommen Bauleistungen
VÖV	Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen
VpA	Verband privater Abwasserentsorger
VRR	Verkehrsverbund Rhein-Ruhr
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg
VSt	Vermögensteuer
WAB	Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsbetrieb
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WTN	Wassertechnik Nord GmbH
z. B.	zum Beispiel
ZBF	Zug-Bahn-Funk
ZRL	Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhr-Lippe
zzgl.	zuzüglich

Einführung

1. Themenstellung

Durch die immer gravierender werdenden Finanzierungslücken in den öffentlichen Haushalten bleibt die Privatisierung in der wirtschaftspolitischen Diskussion ein aktuelles Thema. In der wissenschaftlichen Literatur lassen sich seit Anbeginn der 70er Jahre eine Vielzahl von Abhandlungen zu diesem Thema finden. Die Privatisierungsbemühungen bei den Industriebeteiligungen des Bundes sind durchaus weit vorangeschritten (gedacht sei etwa an die erst kürzlich erfolgte Restprivatisierung der Lufthansa AG und die Teilveräußerung von Telekom-Anteilen). Auf kommunaler Ebene sind gleichfalls vermehrt Privatisierungen insbesondere im Bereich sogenannter Annextätigkeiten erfolgt (Wäschereien, Kantinen, Grünflächenpflege, Druckereien etc.), d. h. vor allem Hilfstätigkeiten, die in die Leistung der öffentlichen Verwaltung nur indirekt eingehen.

Warum also nochmals eine Untersuchung zu dieser Thematik? In Bereichen spezifischer öffentlicher Güter oder solcher, für die sich natürliche Monopole begründen lassen, wird häufig eine Privatisierung mit dem Argument ausgeschlossen, es handele sich um wettbewerbliche Ausnahmebereiche (Fall des spezifischen öffentlichen Gutes oder natürlichen Monopols), in denen eine staatliche Leistungserstellung geboten sei. Im Rahmen der Studie soll daher aufgezeigt werden, daß auch für den Fall, daß das Ausschließbarkeits-Prinzip nicht gegeben und/oder die Tendenz zum natürlichen Monopol zu begründen ist, als Second-best-Lösung (nach dem pareto-optimalen Marktmodell) ein *Wettbewerb um den Markt* in Betracht kommt. Im Vordergrund der Überlegungen steht dabei die Argumentation zum natürlichen Monopolfall.

Anstelle des Wettbewerbs um den einzelnen Geschäftsabschluß kommt es bei einem Wettbewerb um den Markt zu einem Bietprozeß privater Anbieter um ein befristetes Monopolrecht auf einem Markt. Der Wettbewerb um den Markt stellt somit eine Variante der Privatisierung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen dar. Grundsätzlich bleibt dabei die öffentliche Hand für die öffentliche Aufgabe (etwa in Form der Daseinsvorsorge) verantwortlich. Zur

Sicherung der öffentlichen Interessen bezüglich des Leistungsangebotes gilt es, nach dem Vergabeentscheid in einem Vertrag zwischen dem öffentlichen Aufgabenträger und dem Privatunternehmen entsprechende Regelungen zu treffen. Angesprochen ist hier das sogenannte Prinzipal-Agenten-Problem, welches möglichst durch geeignete Vertragsvereinbarungen abgemildert werden sollte, um damit den Anforderungen an eine funktionierende Privatisierung in den oben angesprochenen Bereichen zu genügen.

Ziel der Studie ist es daher, konkreter als bisher Leitfäden für die Privatisierung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen wie dem natürlichen Monopol zu entwickeln. Diese betreffen zum einen das wettbewerblich auszugestaltende Vergabeverfahren als auch zum anderen die mit den Unternehmen zu vereinbarenden Vertragswerke. Das Augenmerk richtet sich dabei nicht nur auf die in der Praxis untersuchten Aufgabenfelder, sondern angestrebt wird ein allgemeines Referenzmodell, welches prinzipiell auch auf andere Dienstleistungsbereiche zu übertragen ist.

2. Aufbau der Studie

Im Ersten Teil werden zunächst die allgemeinen theoretischen Grundlagen zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes entwickelt. Dazu zählen die bei einer Privatisierung verfolgten Zielsetzungen sowie die Hemmnisse, die einer Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den Privatsektor entgegenstehen. Schließlich werden zur begrifflichen Einordnung prinzipiell denkbare Privatisierungsformen angeführt. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß eine Verlagerung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen vom öffentlichen in den privaten Sektor mit gesamtwirtschaftlichen Vorteilen verbunden ist. Wissenschaftliche Begründungen dafür liefert die Diskussion in der Literatur zum Thema der Privatisierung, so daß hierauf im einzelnen nicht mehr eingegangen wird. Erwähnt werden lediglich gewisse Grundaussagen, zu deren Vertiefung auf die einschlägige Fachliteratur verwiesen wird.

Dem folgt eine Darstellung wettbewerblicher Ausnahmebereiche, wie sich diese in Bereichen öffentlicher Dienstleistungen

begründen lassen. Anschließend werden die in derartigen Fällen vorzusehenden Modelle eines Wettbewerbs um den Markt vorgestellt. In diesem Zusammenhang wird auch ein Bezug zu den dabei bestehenden Prinzipal-Agenten-Problemen hergestellt. Zum besseren Verständnis der Untersuchungen in den Praxisbeispielen werden im Ersten Teil die vergaberechtlichen Grundlagen kurz dargestellt.

Im Zweiten Teil werden die ausgewählten Praxisfälle beschrieben, die sich auf die Darstellung von Grundelementen, die eine Herausstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen den einzelnen Beispielfällen und den betrachteten Sektoren ermöglichen, beschränken. Dabei werden zunächst die für die Sektoren relevanten wirtschaftlichen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen vorangestellt. Nach einer zusammenfassenden Gegenüberstellung wird in einem kurzen Abschnitt auch auf Erfahrungen aus dem Ausland verwiesen. Die untersuchten Fälle einer privaten Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Dienstleistungsaufgaben durch Ausschreibungen entstammen sehr unterschiedlichen Sektoren mit ebenso verschiedenen Grundbedingungen. Zur besseren Veranschaulichung der Gemeinsamkeiten als auch der Differenzen dient daher eine Zusammenstellung der durchgeführten Vergabeverfahren und eine Übersicht zu den vertraglichen Regelungen in den untersuchten Praxisfällen im Anhang der vorliegenden Arbeit.

Im Dritten Teil der Studie wird aus den vorliegenden Erkenntnissen ein grundsätzliches Referenzmodell für die Ausgestaltung eines Wettbewerbs um den Markt in der wirtschaftspolitischen Praxis entwickelt. Kernpunkte sind dabei Empfehlungen für die Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens und die vertraglichen Regelungen zwischen öffentlichem Auftraggeber und den Privatanbietern. Dabei werden auch allgemeine Aussagen und theoretische Ansätze aus der wissenschaftlichen Fachliteratur, wie etwa zur Auktionstheorie, mit einbezogen. Schließlich wird der Frage einer möglichen Übertragbarkeit des Modells auf andere Bereiche bislang primär durch die öffentliche Hand erbrachter Dienstleistungen nachgegangen.

Zur Methodik der Studie bleibt anzumerken, daß die Untersuchung der Praxisfälle auf Expertengesprächen mit Vertretern der für die Vergabe der Leistungen zuständigen Verwaltungsstellen vor Ort basiert. Dazu wurde ein weitgehend standardisierter Fragenkatalog entworfen, der eine vergleichende Auswertung der Ergebnisse möglich macht. Soweit verfügbar, konnte auch auf Unterlagen zur Vergabe und die vertraglichen Regelwerke zurückgegriffen werden. Die Auswahl der Beispiele richtete sich vor allem danach, inwieweit diese der Themenstellung entsprachen. Gesucht waren öffentliche Dienstleistungen, bei denen ein natürliches Monopol zu begründen ist, das Angebot durch Privatunternehmer erfolgt und zudem eine umfassende Dienstleistungsverantwortung¹ möglichst im Wege einer Ausschreibung auf den Privaten übertragen wurde. Entsprechende Beispiele für die Bundesrepublik Deutschland waren in den Bereichen Wasserwirtschaft, Personennahverkehr auf Schiene und Straße, der Verkehrsinfrastruktur sowie in der Abfallentsorgung zu finden. Grundlegend wurde die entsprechende branchenspezifische Fachliteratur in die Untersuchung mit eingebunden.

¹ Damit zählte die Privatisierung von Hilfsdiensten der öffentlichen Hand, wie die Gebäudereinigung, Wäscherei, Druckerei und andere nicht zum Untersuchungsgegenstand.

Teil I: Theoretische Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

A. Allgemeine Grundlagen der Privatisierung

1. Gründe für eine Privatisierung

1.1 Ordnungspolitische Ziele

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Privatisierung Teil einer konsequenten Umsetzung der wirtschaftspolitischen Konzeption der sozialen Marktwirtschaft². Auch verfassungsrechtlich wird ein prinzipieller *Vorrang der Privatwirtschaft* bestätigt³. Privatisierung stellt somit die Erfüllung des der Jurisprudenz entstammenden Subsidiaritätsprinzips⁴ dar, nach dem nur, wenn eine Aufgabe nicht ebenso gut durch ein privates Unternehmen ohne Beeinträchtigung öffentlicher Belange erfüllt werden kann, staatliche Aktivitäten aus ordnungspolitischer Sicht zu akzeptieren sind⁵. Weiterhin werden

² Das Privateigentum nimmt eine zentrale Stellung in der wirtschaftspolitischen Konzeption der sozialen Marktwirtschaft ein, um einen funktionsfähigen Wettbewerb über die freie Unternehmertätigkeit, eine effiziente Faktorallokation und die Trennung von politischer und wirtschaftlicher Macht zu erreichen. Vgl. dazu etwa ZOHLNHÖFER, W., Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: DIEDERICH, H./HAMM, W./ZOHLNHÖFER, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1987, S. 13.

³ Trotz wirtschaftspolitischer Neutralität des Grundgesetzes setzen die dort formulierten wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundsätze (Art 2: Vertragsfreiheit, Wettbewerbsfreiheit, Unternehmensfreiheit, Art. 9: Vereinigungsfreiheit, Art 12 : Berufsfreiheit; Art.14 Gewähr wirtschaftlichen Eigentums, Art. 19: Gewähr des Rechts der Gesellschaften) zumindest der staatlichen Wirtschaftstätigkeit Grenzen. Vgl. THIEME, W., Kommunalrechtliche Grenzen wirtschaftlicher Tätigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, in: Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung, Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1994, S. 337.

⁴ Vgl. etwa ARNIM v., H. H., Rechtsfragen der Privatisierung - Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote, herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 82, Wiesbaden 1995, S. 74 f.

⁵ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./ NEUMANN, M.J./M./SIEVERT, O. (Kronberger Kreis), Privatisierung auch im Westen, Schriftenreihe des Frankfurter Institutes für wirtschaftspolitische Forschung Band 26, Bad Homburg 1993, S. 17.

durch die Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den Privatsektor zusätzliche Freiheiten und Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaftseinheiten geschaffen, die durch die Staatstätigkeit eingeschränkt sind⁶.

Ordnungspolitisch relevant ist ebenfalls, daß die Instanz, welche die Rahmenordnung für das Marktsystem vorgibt, von den darin agierenden Akteuren getrennt werden muß. Im englischen Sprachgebrauch ist so treffend formuliert: „Seperate the gamekeeper from the poacher“⁷. Ist der Staat selbst in der Rolle eines Wirtschaftsunternehmens tätig, setzt dafür gleichzeitig die Bedingungen und kontrolliert auch selbst deren Einhaltung, ist die Wirksamkeit der Rahmenordnung geschmälert. Die gebotene Neutralität bei der staatlichen Rahmengenbung für den Marktprozeß ist nicht gegeben. Es ist vielmehr zu befürchten, daß öffentliche Unternehmen bei der Ausgestaltung bevorteilt werden. Eine Selbstkontrolle ist im Ergebnis niemals so effektiv wie die externer Institutionen.

Weiterhin bedeutet die Privatisierung aus ordnungspolitischer Perspektive, daß Preise für öffentliche Leistungen bekannt werden und diese somit ihre im marktwirtschaftlichen System angestammte *Lenkungsfunktion*⁸ übernehmen können⁹. Durch die nicht selten unentgeltlich und ohne eine exakte Kostenkalkulation angebotenen Dienstleistungen der öffentlichen Hand verliert der Preismechanismus an Geltung. Für dessen Funktionsfähigkeit wäre eine vollständige Verlagerung der Leistungsbereitstellung in den Privatsektor besonders förderlich, denn dadurch würde der oftmals

⁶ Vgl. GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S., Möglichkeiten zur Verlagerung öffentlicher Bauplanungsleistungen auf Private, Schriften zur Mittelstandsforschung, Göttingen 1982, S. 8.

⁷ Vgl. SCHEELE, U., Privatisierung von Infrastruktur - Möglichkeiten und Alternativen, Köln 1993, S. 203.

⁸ Vgl. zur Lenkungsfunktion der Preise etwa BARTLING, H./LUZIUS, F., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 10. Auflage, München 1993, S. 97 f.

⁹ Vgl. FUEST, W./KROKER, R., Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft Nr. 89, Köln 1981, S. 26.

Fehlallokationen verursachende Einfluß der Politik, die an gänzlich anderen Zielsetzungen orientiert ist, zurückgedrängt¹⁰.

Den Zielen der *Mittelstandspolitik* entspricht die vermehrte Verlagerung der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen in den Privatsektor über eine Verbesserung der Anbieterstrukturen, da nicht selten Aufträge an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vergeben werden¹¹. Gerade KMU werden als grundlegendes Element für den Wettbewerb in der Marktwirtschaft gesehen, und daher stellt die verstärkte Privatisierung eine Stärkung des Wettbewerbssystems dar¹². Daneben bedeutet staatliches Eigentum an wirtschaftlichen Unternehmen eine bedenkliche Kumulation von politischer und wirtschaftlicher Macht¹³. Diese Konzentration von Entscheidungsbefugnissen sollte durch Privatisierung aufgelöst und eine der demokratischen Gesellschaftsform entsprechende, möglichst breite Machtverteilung erreicht werden. Im Rahmen von Privatisierungsüberlegungen wird in diesem Zusammenhang daher auch oftmals eine Dezentralisierung bei Leistungen, die bislang von Unternehmen des Bundes erbracht werden, angestrebt, wenn die Aufgabendurchführung von einer zentralen Verwaltungsinstanz auf kleinere Einheiten der Privatunternehmen verlagert werden kann¹⁴.

¹⁰ Vgl. SCHOCH, F., Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt vom 1. September 1994b, S. 967.

¹¹ Vgl. METZGER, M., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen - Die Hemmnisse sind überwindbar, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 28, Mainz 1990a, S. 2.

¹² Vgl. METZGER, M., Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Studien des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik a.d. Universität Mainz Nr. 40, München 1990b, S. 39.

¹³ Vgl. GRANDJOT, H.-H., Das Verkehrswesen zwischen staatlicher und privater Aufgabenträgerschaft - Bestandsaufnahme und Kriterien einer Abgrenzung, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 21.

¹⁴ Vgl. ESCHENBACH, R. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Leistungen: Beurteilung - strategische Optionen - volkswirtschaftliche Konsequenzen, Wien 1993, S. 42.

1.2 Effizienzziele

Wesentlichster Vorteil der Privatisierung sind die damit in Verbindung zu bringenden *Effizienzsteigerungen*. Mit wissenschaftlichen Theorien, wie der Theorie der Verfügungsrechte, können die Vorzüge privater Anbieter begründet werden. Danach sind bei öffentlichen Unternehmungen die Verfügungsrechte „kollektiv“ auf die Gesellschaft verteilt. Aufgrund der Vielzahl der Eigentümer können deren Interessen nur sehr indirekt und meist weniger wirkungsvoll im Rahmen der demokratischen Kontrollfunktionen wahrgenommen werden. Entsprechend gering ist der Anreiz zu einer Einflußnahme auf die Leitung der öffentlichen Unternehmung¹⁵. Demgegenüber sind die Eigentümer einer Gesellschaft privaten Rechtes durch das eingebrachte Eigenkapital direkt am Erfolg des Unternehmens interessiert, und auch im Falle einer Trennung von Management und Eigentümern bei großen Kapitalgesellschaften besteht zumindest insoweit ein Anreiz zur effizienten Unternehmensführung, daß meist eine Erfolgsbeteiligung des Managements gegeben ist¹⁶. Ein privater Unternehmer kann Anteile des erzielten Gewinns einbehalten und hat damit einen Anreiz zu Kostensenkungen (Preissenkungen bei Wettbewerb) und zu einer bedarfsgerechten Produktion, was dann auch dem allgemeinen öffentlichen Interesse entspricht¹⁷. Die Ineffizienz des öffentlichen Sektors ist also mit einem Auseinanderfallen der Verfügungs- und Eigentumsrechte zu erklären. Eine wirkungsvolle Privatisierung muß daher eine Änderung in der Verfügungs- und Eigentumsrechtestruktur beinhalten. Ähnlich wird über den damit in Verbindung stehenden Erklärungsansatz der ökonomischen Theorie der Bürokratie argumentiert. Gegenüber dem hierarchischen Organisationssystem in öffentlich-rechtlichen Unternehmen mit

¹⁵ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W./SCHNEIDER, F., Warum nicht reprivatisieren?, in: NEUMANN, M. (Hrsg.), Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 140, Berlin 1984, S. 224.

¹⁶ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 48.

¹⁷ Vgl. POMMERHNE, W., Genügt bloßes Reprivatisieren?, in: AUFDERHEIDE, D., Privatisierung und Deregulierung, Symposium Oeconomicum Münster, Stuttgart 1990, S. 30.

wenig Eigenverantwortung der Mitarbeiter¹⁸ ist die flexiblere Führungsstruktur und leistungsorientiertere Entlohnung in privatwirtschaftlichen Unternehmen von Vorteil¹⁹.

Das prinzipielle *Kosteneinsparpotential* infolge von Privatisierungen - abgesehen von den Anreizen zur Kosteneffizienz - kann mit folgenden Faktoren begründet werden:

- In aller Regel sind private Unternehmen flexibler in der Reaktion auf Änderungen der Umfeldbedingungen²⁰. Dadurch kann zügiger und frühzeitig eine Anpassung erfolgen, Verluste etwa durch Investitionen über Bedarf werden vermieden.
- Das Privatunternehmen kann Kostendegressionsvorteile für sich verbuchen, da dieses Leistungen für mehrere Kommunen oder auch für private Auftraggeber gleichzeitig oder aber vergleichbare Leistungen bereits in anderen Bereichen der Privatwirtschaft anbieten kann²¹. Allerdings könnten auch öffentliche Einrichtungen versuchen, freie Kapazitäten am Markt abzusetzen, was jedoch als rechtlich problematisch angesehen wird²². Neben diesen horizontalen Synergieeffekten sind bei Privatunternehmen auch vertikale Synergien denkbar, indem vorgelagerte Produktionsstufen bereits von Privatunternehmen angeboten werden²³ (z. B. erweitern spezialisierte Bauunternehmen für die Errichtung von Abwasserbeseitigungsanlagen ihr Angebot um den längerfristigen Betrieb der Anlagen). Zudem ist es Privatunternehmen möglich, über bei anderen Auftraggebern gemachte Erfahrungen Spe-

¹⁸ Vgl. FUEST, W./KROKER, R. (1981), a.a.O., S. 22. Und NECKER, T., Öffentliche Verwaltung und Innovation - Die Sicht eines Unternehmers, in: Verwaltung und Management, Heft 2 / 1995, S. 76.

¹⁹ Vgl. HAMER, E., Privatisierung als Rationalisierungschance, Hannover/ Minden 1981, S. 90.

²⁰ Vgl. GRANDJOT, H. H. (1995), a.a.O., S. 23.

²¹ Vgl. ebenda.

²² Vgl. STEINHEUER, W., Privatisierung kommunaler Leistungen - Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler Nr. 17, Köln 1991, S. 35.

²³ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Leistungen: Beurteilung - strategische Optionen - volkswirtschaftliche Konsequenzen, Wien 1993, S. 86.

zialkenntnisse zu erlangen, die öffentliche Betriebe bei dem auf ihren Einflußbereich begrenzten Einsatz so nicht erlangen können²⁴. Aus der Verbindung mit anderen Unternehmensbereichen resultiert weiterhin die Möglichkeit zu einem flexiblen Austausch von Mitarbeitern je nach der aktuellen Kapazitätsauslastung²⁵. Letztlich ist es dem Privatunternehmen eventuell möglich, aufgrund der Unternehmensgröße und der besseren Kenntnis des Marktes günstigere Beschaffungspreise zu realisieren²⁶.

- In der Privatwirtschaft ist ein stärkeres Kostenbewußtsein durch die oben bereits beschriebene Eigenverantwortlichkeit des Unternehmers vorhanden. Um dieses Kostenbewußtsein bei der Leistungserstellung zu gewährleisten, gilt es, große Teile des Investitions- und Betreiberrisikos auf Privatunternehmer zu verlagern, wobei es sich durchaus auch um langfristige Risiken handeln kann. Politische Risiken müssen allerdings dabei ausgegliedert und von der öffentlichen Hand getragen werden²⁷.
- Aufgrund der in aller Regel kürzeren Planungs- und Bauzeiten bei privater Projektumsetzung fallen die Kosten für die Zwischenfinanzierung bis zur Erzielung erster Einnahmen geringer aus²⁸.
- Ein weiterer Grund für Kostenvorteile der Privatwirtschaft sind die meist effizienteren Organisationsstrukturen mit vor allem kürzeren Entscheidungswegen²⁹. Während die öffentliche Verwaltung an aufwendige Verfahren und lange Instanzenwege ge-

²⁴ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 136 f.

²⁵ Vgl. ZENTGRAF, B. u. a., Öffentliche oder Privat? - Bestandsaufnahme über die Privatisierung öffentlicher Leistungen in Niedersachsen und Bremen, Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V. (Hrsg.), Hannover 1994, S. 11.

²⁶ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 34.

²⁷ Vgl. ROTHENGATTER, W., Privatisierung und Privatfinanzierung von Infrastruktur - Welche Modelle sind ökonomisch vertretbar?, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 108 f.

²⁸ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 9.

²⁹ Vgl. SPELTHAHN, S., Privatisierung natürlicher Monopole - Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden 1994, S. 106.

bunden ist (z. B. Prüfungen durch den Rechnungshof), sind in der Privatwirtschaft, und dies vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen, vielfach sehr einfache Organisationen zu finden, bei denen allein durch die nicht vorhandenen Verwaltungsvorschriften schnelle Entscheidungen möglich werden.

- Ein Effizienzvorteil der Privatwirtschaft gegenüber Regie- und Eigenbetrieben ergibt sich allein schon durch die Anwendung des betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungssystems, welches eine Kostenkontrolle sehr viel besser ermöglicht als die im öffentlichen Sektor angewandte Kameralistik³⁰. Darüber hinaus wird auch die Mittelverschwendung durch die in der öffentlichen Verwaltung übliche Budgetwirtschaft überwunden³¹.
- Die Personalkosten fallen im öffentlichen Sektor in der Tendenz höher aus als bei Privatunternehmen. Dies ist zum einen damit zu begründen, daß relativ hohe Personalstände und gleichfalls hohe Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst üblich sind. Dennoch ist im technischen Bereich zu beobachten, daß das Lohnniveau im privaten Sektor über dem der öffentlichen Bediensteten liegt³². Daneben ist aber auch zu beobachten, daß Ämter in öffentlichen

³⁰ Bei ausschließlicher Einnahmen-/Ausgabenrechnung werden keine Kostenverantwortlichkeiten geschaffen, denn verursachte Kosten lassen sich aufgrund der fehlenden Übersichtlichkeit nicht den einzelnen Vorgängen im Unternehmen zuordnen. Zudem sind Begriffe wie Opportunitätskosten unbekannt. Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 88.

³¹ Mittelverschwendungen entstehen, da Haushaltsmittel immer der jeweiligen Periode zugerechnet werden und ansonsten verfallen. Konnten Einsparungen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsansatz erreicht werden, sind die Verwaltungsabteilungen bis zum Ende einer Rechnungsperiode deshalb gezwungen, diese Restmittel zu verausgaben. Womöglich ist gar eine Kürzung des Haushaltsansatzes im Folgejahr in Kauf zu nehmen, d. h. es bestehen keine Anreize für eine effiziente Mittelverwendung. Vgl. etwa DÜRR, H., Kann der Staat als Unternehmer erfolgreich sein?, in: Verwaltung und Management, Heft 1/1995, S. 6 oder ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 35.

³² Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.), Privatisierung in Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Heft 49, Göttingen 1994, S. 35.

Betrieben teilweise mit „verdienten Politikern“ besetzt werden³³, die oftmals nicht ausreichend qualifiziert sind und damit die Arbeitsproduktivität mindern. Zur Verteidigung wird von den Verfechtern öffentlich-rechtlicher Aufgabenwahrnehmung angemerkt, Politiker seien durch ihre Erfahrungen oft rein sachlich schon sehr gut für derartige Posten geeignet, so daß der Vorwurf der „Ämterpatronage“ zumindest zu relativieren sei³⁴. Weiterhin machen die Kündigungsbestimmungen des öffentlichen Tarifrechtes³⁵ sowie die starren Beförderungsregelungen und andere Gegebenheiten im öffentlichen Sektor³⁶ eine flexible Personalpolitik in öffentlichen Unternehmen unmöglich.

Trotz aller Plausibilitätsüberlegungen zu den Kostenvorteilen der Privatwirtschaft kann keine generelle Aussage darüber gemacht werden, ob grundsätzlich private oder öffentliche Unternehmen wirtschaftlicher arbeiten. Es wären dazu in jedem Einzelfall Kostenvergleiche durchzuführen³⁷.

Neben den möglichen Kosteneinsparungen durch die Verlagerung der Erstellung öffentlicher Leistungen in den privaten Sektor wird gleichfalls eine *Verbesserung der Leistungsqualität* vermutet. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der Arbeitsvermittlung, bei der durch die Aufhebung des staatlichen Vermittlungsmonopols ein Anstieg des Gesamtvermittlungsvolumens erwartet wird³⁸. Ziel der Privatisierung kann also nicht nur eine Kostenreduktion sein, sondern im Endeffekt ist das sich ergebende Verhältnis von Leistung zu Aufwand (Effizienz) entscheidend.

³³ Vgl. GROSSEKETTLER, H., Deregulierung und Privatisierung - Modeströmung, überfällige Korrektur oder ordnungspolitische Daueraufgabe, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 108, Institut für Finanzwissenschaft, Münster 1988, S. 11.

³⁴ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT, Privatisierungsdogma widerspricht sozialer Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2/94, S. 206.

³⁵ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 38.

³⁶ Vgl. DÜRR, H. (1995), a.a.O., S. 5.

³⁷ Vgl. GROSSEKETTLER, H. (1988), a.a.O., S. 13.

³⁸ Vgl. KRÖLLS, A., Rechtliche Grenzen der Privatisierungspolitik, in: Gewerbearchiv 1995, Heft 4, S. 134.

1.3 Fiskalische Ziele

Durch die infolge einer Privatisierung verringerten Kosten der Leistungserstellung können auch Vorteile bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben erreicht werden, da das durch die öffentlichen Haushalte abzudeckende Finanzierungsvolumen zu verringern ist. Bereits in einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats im Bundesfinanzministerium von 1975, im Jahresgutachten 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und in einem Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel von 1976 wurde die Privatisierung als eine wirksame Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung bezeichnet³⁹.

Dabei sind grundsätzlich, laufende/periodische und aperiodische/ einmalige Entlastungen zu unterscheiden. Dauerhafte Einsparungen sind zu realisieren, wenn die vertraglich vereinbarten Entgelte an den privaten Leistungserbringer geringer ausfallen (Kostenvorteile) als die zuvor jährlich auszugleichenden Defizite des öffentlichen Unternehmens und dies durch gestiegene Preise (private Monopolstellung) oder einen erhöhten Kontrollaufwand nicht überkompensiert wird⁴⁰. Weitere Entlastungen bedeuten die nunmehr nicht mehr vorzunehmenden öffentlichen Ausgaben für künftige Neu- und Ersatzinvestitionen bei notwendigen Einrichtungen sowie die erzielbaren Verkaufserlöse, die jedoch beide nur im Bedarfsfall und somit einmalig auftreten⁴¹. Kann darüber hinaus mit Hilfe der Verkaufserlöse der Schuldenstand der öffentlichen Hand verringert werden und sind gleichzeitig die Sollzinsen bei öffentlicher Kreditaufnahme höher als die Habenzinsen zuzüglich der Gewinnabführung der öffentlichen Unternehmung, entsteht hieraus

³⁹ Vgl. GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S. (1982), a.a.O., S. 12. Die Forderung nach verstärkter Privatisierung mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung wurde im Jahresgutachten 1983/84 der Sachverständigenrates nochmals wiederholt. Vgl. FUEST, W., Öffentliche Haushalte unter Konsolidierungszwang, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft Nr.122, Köln 1984, S. 38.

⁴⁰ Vgl. GRANDJOT, H. H. (1995), S. 24, und ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 9.

⁴¹ Vgl. FUEST, W./KROKER, R. (1981), a.a.O., S. 16 f.

wiederum eine langfristig wirksame Zinsersparnis⁴². Damit werden auch die Spielräume der künftigen Haushaltspolitik erweitert, denn Zins- und Tilgungszahlungen vermindern die Flexibilität des Haushalts in der Zukunft. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, die aus Gebühren finanziert werden, liefert zwar keinen Beitrag zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, da eine Finanzierung über den gesonderten Gebührenhaushalt erfolgt, es ergibt sich aber eine Entlastungswirkung bei den Gebührenzahlern, also den Empfängern der öffentlichen Leistungen⁴³.

Ebenfalls nicht unwesentliche Vorteile des Privatsektors gegenüber der öffentlichen Hand resultieren aus den weniger restriktiven Verfahrensregelungen bei die *Kreditaufnahme*. Verzögerungen in der Umsetzung von Investitionsmaßnahmen ergeben sich bei Regiebetrieben allein schon dadurch, daß langwierige Verhandlungen mit den politischen Gremien über zusätzliche Kreditaufnahmen erforderlich sind⁴⁴. Dies ist jedoch insoweit zu relativieren, daß es sich in vielen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen aufgrund der Gebühreneinnahmen um rentierliche Investitionen handelt, für die zumindest keine strikten Grenzen der Kreditmittelbeschaffung bestehen⁴⁵. Schließlich bietet die private Wirtschaft den Vorzug, daß Investitionskosten nicht im Jahr der Verausgabung im Rahmen der Periodenrechnung bei Regie- oder Eigenbetrieben in voller Höhe angerechnet werden, sondern vielmehr eine Verteilung auf mehrere Perioden erfolgt⁴⁶. Nachteil der Privatunternehmen ist allerdings, daß diese keinen Zugang zu zinsgünstigen

⁴² Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 28.

⁴³ Vgl. BÖCKELS, L., Privatisierung: Ausweg aus kommunalpolitischer Klemme?, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft II /1994 S. 90 oder VÖLLMICKE, C., Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland - Potential, Umsetzung Auswirkungen, Frankfurt(M)/Berlin/Bonn/Paris/New York/Wien, 1996, S. 37 f.

⁴⁴ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 109.

⁴⁵ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 180. Damit ist es auch der Kommunalaufsicht nicht möglich, die Errichtung einer überteuerten Kläranlage zu verhindern, da diese durch die Gebühreneinnahmen als rentierliche Investition zu verstehen ist Vgl. RUDOLPH, K.-U., Zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft II /1994, S. 93.

⁴⁶ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 37.

Kommunalkrediten besitzen⁴⁷. Die Kreditmittelbeschaffung ist für nicht konkursfähige, öffentlich-rechtliche Unternehmen oder Unternehmen in privater Rechtsform mit staatlicher Beteiligung leichter möglich, da ein Ausfall der Gelder nicht zu befürchten ist⁴⁸. Daher sind auch die mit der Finanzierung verbundenen Kapitalkosten geringer, die erst einmal durch die Effizienzgewinne überkompensiert werden müssen, um eine Privatisierung noch sinnvoll erscheinen zu lassen⁴⁹.

Ein Vorzug privatrechtlicher Unternehmungen gegenüber einem Regie- oder Eigenbetrieb insbesondere über die ausgabenintensive Investitionsphase hinweg ist die bestehende *Vorsteuerabzugsmöglichkeit*⁵⁰ (Steuerkredit), sofern es sich um nichtwirtschaftliche (hoheitliche) Aufgabenbereiche handelt, in denen öffentlich-rechtliche Unternehmen von der Steuerpflicht befreit sind⁵¹. Im Gegenzug unterliegen privatrechtliche Unternehmen der Steuerpflicht (Vermögensteuer (VSt), Körperschaftsteuer (KSt), Umsatzsteuer (USt) und der Gewerbesteuer), was die Gebühren oder das Betreiberentgelt nach Abschluß der Investitionsphase erhöht. Übersteigen jedoch die Investitionsausgaben die erzielten Umsätze in der Anfangsphase der Aufgabendurchführung, ist trotz Umsatzsteuerpflicht für die erbrachten Leistungen die Vorsteuer sofort in vollem Umfang abzugsfähig, während die Umsatzsteuer erst über die Jahre verteilt anfällt, d. h. es ergibt sich ein Liquiditätsvorteil für das privatwirtschaftliche Unternehmen⁵².

⁴⁷ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 35.

⁴⁸ Vgl. ARNOLD, P., Erweiterte privatwirtschaftliche Dienstleistungen im Verkehrssektor - Ein Einstieg aus Sicht der Kreditwirtschaft, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 16.

⁴⁹ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 266.

⁵⁰ Vgl. SCHOCH, F., Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 1/Januar 1994a, S. 9.

⁵¹ Vgl. VEST, P., Die Eignung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen für öffentliche Betriebe, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 54, Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik a. d. Universität Mainz, Mainz 1996, S. 33.

⁵² Vgl. u. a. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 104.

Bei der Diskussion um die steuerlichen Nachteile von Privatunternehmen darf zudem nicht außer acht gelassen werden, daß in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung die Steuereinnahmen wiederum dem Staat zufließen, nur womöglich auf einer anderen föderalen Ebene. Die Verteilung des Aufkommens auf verschiedene föderale Ebenen bedeutet, daß der bisherige Träger (z. B. eine Kommune) nur Anteile an den bei Privatunternehmern erhobenen Steuern erhält, in der gesamtwirtschaftlichen Bewertung ist dieser Aspekt allerdings zu vernachlässigen. In der steuerlichen Argumentation darf daher bei der Bewertung von Privatisierungen die gesamtwirtschaftliche Sicht nicht vernachlässigt werden. Steuerersparnisse der Kommune auf der einen Seite können gleichzeitig Verluste auf den übergeordneten Ebenen von Bund und Ländern auf der anderen Seite verursachen⁵³.

Nicht zuletzt bedeutet die Verlagerung von Aufgabenbereichen in den Privatsektor eine *Entlastung von Politik und Verwaltung*, indem eine Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus und die Konzentration des Staates auf seine Kernbereiche ermöglicht wird⁵⁴. Weiterhin bedeutet der haushaltspolitische Einfluß des Staates, daß bei öffentlichen Unternehmen die Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung durch Reinvestitionen genommen werden, denn Überschüsse werden bevorzugt zur Deckung des allgemeinen Haushaltes verwendet⁵⁵.

Wirtschaftspolitisch relevant ist weiterhin, daß eine Privatisierung die Attraktivität inländischer Märkte gegenüber dem Ausland verbessert, d. h. die Anreize zu verstärkten Investitionen aus dem Ausland erhöhen sich⁵⁶. Zudem läßt sich die *internationale Wettbewerbsfähigkeit* verbessern, wenn durch verstärkte Privatisierungen Unternehmen im Inland Erfahrungen bei Auftragsübernahmen

⁵³ Vgl. SEELE, G., Die Privatisierung kommunaler Dienste und Leistungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter Heft 10/95, S. 223.

⁵⁴ Vgl. etwa HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 162 oder MORLOK, J., Privatwirtschaftliche Kommunalpartnerschaft - Beispiel mittelständischer Technologieunternehmen, in: Verwaltung und Management, Heft 4 /1995, S. 245.

⁵⁵ Vgl. ESCHENBACH, R. (1993), a.a.O., S. 36.

⁵⁶ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 8.

beispielsweise im Bereich der Wasserwirtschaft oder der Infrastruktur sammeln können, um dann auch im Ausland bei Vorhaben in diesen Sektoren mitbieten zu können⁵⁷. Gleichfalls kann die Marktsituation einzelner Branchen, die bislang von einem staatlichen Monopolangebot geprägt waren, verbessert werden. Ziel bei der Post- als auch bei der Bahnreform war es z. B., jeweils die Wettbewerbsfähigkeit der Branchen zu verbessern, wie etwa die Stärkung des Verkehrsträgers Schiene gegenüber der Straße (unter umweltpolitischen Aspekten) oder auch im internationalen Vergleich im Telekommunikationsbereich durch die Öffnung der Märkte⁵⁸.

2. Hemmnisse einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

2.1 Allgemeine Problembereiche

Grundsätzlich ist eine Verlagerung in den Privatsektor nur dann möglich, wenn auf seiten der privaten Unternehmen die *Bereitschaft zur Übernahme* gegeben ist, und dies wird nur der Fall sein, wenn Aufgaben mit Gewinnchance oder zumindest kostendeckend erbracht werden können⁵⁹. Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb um die Marktbedienung zu ermöglichen, muß allerdings eine ausreichende Zahl rivalisierender Privatunternehmer am Markt zur Unterbreitung eines Angebots bereit sein⁶⁰. Eine Untersuchung für nordrhein-westfälische Gemeinden hat jedoch ergeben, daß meist keine großen Schwierigkeiten bei der Suche nach Privatanbietern bestanden und zudem die Verfügbarkeit der Privatunternehmen keinen wesentlichen Einfluß auf die Effekte der Privatisierungsmaßnahme haben⁶¹.

Als Argumente gegen Privatisierungen dienen häufig *allgemeinpolitische Interessen*, die mit dem öffentlichen Dienstleistungsan-

⁵⁷ Vgl. NECKER, T. (1995), a.a.O., S. 75.

⁵⁸ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 134 f.

⁵⁹ Vgl. GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S. (1982), a.a.O., S. 9.

⁶⁰ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 59.

⁶¹ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 89.

gebot verbunden werden. Teilweise wird ein Angebot durch öffentliche Unternehmen aus dem Grund für unabdingbar angesehen, als ohne staatliche Aktivität im Markt ein Angebot gänzlich ausbliebe (meritorisches Argument)⁶², ein flächendeckendes, dauerhaftes und an den Prinzipien des Gleichheitsgrundsatzes orientiertes Angebot nicht zu gewährleisten sei⁶³ oder das Angebot zu unerwünscht hohen Preisen erfolgen würde. Aus sozialpolitischen Aspekten heraus, so wird argumentiert, sollten die Preise auf niedrigem Niveau gehalten werden, während eine Privatisierung die Einführung des damit unvereinbaren Marktpreissystems bedeuten würde⁶⁴. Im ÖPNV sollte danach z. B. ein Verkehrsangebot zu möglichst günstigen Tarifen sichergestellt werden, um auch sozial Schwächeren ein gewisses Maß an Mobilität zu gewährleisten. Öffentliche Unternehmen sollen sozialen Belangen besser nachkommen können, als dies in der Privatwirtschaft der Fall wäre. Dem ist nun aber entgegenzuhalten, daß diese Form der Sozialpolitik besonders hohe Kosten verursacht, denn einerseits nimmt die Belastung mit sozialen Aufgaben die Möglichkeit zu Effizienz und der notwendigen Flexibilität, und andererseits bedeutet die bei öffentlichen Monopolunternehmen übliche Marktabschottung, daß auch keine Anreize dazu gegeben sind⁶⁵.

Gleichfalls spielen umweltpolitische Aspekte wie z. B. die angestrebte Verkehrsverlagerung vom Individualverkehr auf den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) eine Rolle. Ähnlich wird im Falle der Infrastruktur eine Privatisierung etwa deshalb für ungeeignet gehalten, weil dadurch ebenfalls Aspekte der Umweltpolitik hinsichtlich der Verlagerung der Verkehrsströme auf umweltschonende Verkehrsmittel vernachlässigt würden; denn ein privater Autobahneigner wäre ja primär an einer möglichst hohen

⁶² Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 196 f.

⁶³ Vgl. ebenda, S. 201.

⁶⁴ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL T. (1993), a.a.O., S. 99.

⁶⁵ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 21.

Auslastung der Straße interessiert⁶⁶. Gleiches gilt auch für umweltpolitisch brisante Aufgabenbereiche wie die Abwasser- und Abfallentsorgung.

Ein genereller Kritikpunkt bei Privatisierungsvorhaben ist oftmals auch, daß der *Unternehmergewinn durch den Staat mitfinanziert* werden müsse und somit ein zusätzlicher Kostenfaktor entsteht⁶⁷. Neben der bestehenden Steuerpflicht bei Privatunternehmen muß also auch noch der Gewinnanspruch durch die Effizienzvorteile bei der privaten Leistungserbringung überkompensiert werden, um die Privatisierung gegenüber einem Regie- oder Eigenbetrieb vorteilhaft zu machen⁶⁸. So wurde z. B. die Einführung eines privaten Betreibermodells in der Abwasserentsorgung in Rheinland-Pfalz vom zuständigen Staatsminister auf Anfrage im Landtag mit der Begründung abgelehnt, dem privaten Betreiber sei es nach dem sogenannten Niedersächsischen Betreibermodell zum einen gestattet, Gewinn zu erzielen. Zum anderen benötige dieser die gleichen Zuschüsse wie auch die öffentliche Hand⁶⁹.

Die Ausrichtung der Privatunternehmen an dem Aspekt der Gewinnerzielungsmöglichkeiten bei der Übernahme öffentlicher Dienste ist auch Anlaß für den immer wieder als Kritik an einer Privatisierung geäußerten Aspekt des „*Rosinenpickens*“. Danach übernehmen Privatunternehmen nur lukrative Aufgabenbereiche, und somit verblieben etwa für die damit in Konkurrenz stehende öffentliche Hand nur die kostenintensiven Leistungen⁷⁰.

Als Argument gegen eine Privatisierung wird gleichfalls angeführt, daß die im Auftrag der öffentlichen Hand erbrachten Lei-

⁶⁶ Vgl. DAUBERTSHÄUSER, K., Privatisierung der Autobahnen - Verkehrswege sind keine Handelsware, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III/1993, S. 117.

⁶⁷ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 39 f.

⁶⁸ Vgl. KOTHE, P., Kosten abwälzen, in: Der Gemeinderat, Nummer 8/39 August 1996.

⁶⁹ Vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ, 1. Wahlperiode, Drucksache 11/386 vom 16.10.1987, S. 2.

⁷⁰ Vgl. WITTE, G., Der Deutsche Städtetag warnt vor Privatisierungseuphorie, in: FAZ 11/96, S. 5.

stungen - wie bereits angesprochen - daraufhin der *Steuerpflicht* unterliegen, während nicht wirtschaftliche Leistungen in kommunaler Regie von der Umsatzsteuer befreit sind. Dies betrifft die Bereiche der Abwasser- und der Abfallentsorgung⁷¹, d. h. eine Verlagerung aus öffentlicher Trägerschaft in den Privatsektor würde die Aufgabendurchführung der Steuerpflicht aussetzen. Die Steuer müßte dann im Rahmen des Betreiberentgeltes oder durch die Benutzungsgebühren abgedeckt werden und stellt daher ein Argument für die Verwaltung gegen Privatisierungen dar. Um hier eine Gleichbehandlung zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu erreichen, wird bereits seit längerem vom Bundesministerium für Finanzen beabsichtigt, Abwasser- als auch Abfallentsorgung grundsätzlich der Steuerpflicht zu unterwerfen, gleich in welcher Trägerschaft sich diese befinden, zumal die Wasserversorgung ohnehin schon der Steuerpflicht unterliegt⁷². Von kommunaler Seite wird dieses Vorhaben kritisiert, da sich durch die Steuerpflicht Gebührenerhöhungen ergeben und auf seiten der Kommunalverwaltung aufgrund der komplizierten Steuerregelungen bislang nicht benötigte Steuerberatungsleistungen notwendig werden⁷³. Dabei ist allerdings wieder zu bedenken, daß dem Nachteil aus der Steuerpflicht beim privaten Unternehmer Steuervorteile des Staates gegenüberstehen⁷⁴, d. h. auch wenn bei Einsatz privater Unternehmen auf der einen Seite eine Steuerpflicht entsteht, so fließen der öffentlichen Hand als Gesamtheit die Einnahmen auf der anderen Seite wieder zu, d. h. an sich ist die Steuerpflicht gesamtwirtschaftlich gesehen kein entscheidungsrelevanter Aspekt. Zudem ergibt sich die bereits erwähnte Möglichkeit des Vorsteuerabzugs bei Investitionsgütern.

⁷¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994b), a.a.O., S. 972.

⁷² Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 6.

⁷³ Vgl. ebenda, S. 7. Allenfalls erklärt sich der Deutsche Städte- und Gemeindebund mit einem ermäßigten Steuersatz und einer Übergangsregelung einverstanden, nach der die Möglichkeit zu einem nachträglichen Vorsteuerabzug für bereits getätigte Investitionen eingeräumt werden soll. Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND, Presseerklärung, Gewässer schützen und Kosten senken!, abgedruckt in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Nr. 11 November 1995, S. 433.

⁷⁴ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 266.

Darüber hinaus lassen sich aus der *ökonomischen Theorie* Grenzen der Privatisierbarkeit ableiten. Dazu zählen Begründungen wettbewerblicher Ausnahmebereiche wie das natürliche Monopol, Phänomene der branchenruinösen Konkurrenz, instabile Marktgleichgewichte durch inverses Marktverhalten oder die Problematik von Erfahrungsgütern. Diese werden unter Punkt B mit Fokussierung auf den Fall des natürlichen Monopols eingehender behandelt. Eine ebenso ökonomische Grenze für Privatisierungsbemühungen können nicht abbaubare Personal- und Kapitalbestände im öffentlichen Sektor darstellen. Die dabei entstehenden Kosten durch weiterbeschäftigtes Personal oder der gebundene Restwert von Altanlagen dürfen die Einsparpotentiale bei der Privatisierung nicht übersteigen⁷⁵. Auf diese Problematik wird ebenfalls in den folgenden Abschnitten der Studie noch näher eingegangen.

Bei der *Beurteilung der Effizienzvorteile* der Privatwirtschaft wird von Kritikern der Privatisierung nicht selten bemängelt, daß bei Vergleichen leistungsbezogene Kennzahlen vernachlässigt werden und die öffentlichen Betriebe grundsätzlich ebenfalls zu effektiver und effizienter Leistungserstellung fähig seien⁷⁶. So wird angenommen eine möglicherweise geringere Effizienz werde durch eine höhere Effektivität bei der Aufgabenerfüllung in öffentlichen Unternehmen kompensiert⁷⁷. Auch seien die sozialen Kosten bei Beurteilung einer Privatisierung mit einzurechnen⁷⁸. Obendrein wird zu bedenken gegeben, daß bei einem wirtschaftlichen Scheitern des Privatunternehmens der Staat wiederum eingreifen müsse, was dann zu zusätzlichen Kosten gegenüber einer von vornherein staatlichen Leistungserstellung führt⁷⁹. So wird als Nachteil der Privatisierung gesehen, daß die Gemeinde zur Vorkehrung für einen möglichen Leistungsausfall des Privaten etwa durch Konkurs gezwungen ist, Kapazitäten vorzuhalten, um

⁷⁵ Vgl. METZGER, M. (1990a), a.a.O., S. 8.

⁷⁶ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 205.

⁷⁷ Vgl. ebenda

⁷⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 253. Auf die Problematik der Effizienzbeurteilung wird in Teil III der Studie näher eingegangen.

⁷⁹ Vgl. ebenda, S. 267.

notfalls das Angebot wieder selbst zu übernehmen⁸⁰. Damit würde auch der eigentlich gewünschte Effekt einer Entlastung der öffentlichen Verwaltung nicht erreicht. In vielen Fällen ist dies jedoch nicht erforderlich, da sich im Fall der Insolvenz entweder andere private Anbieter für eine Leistungsübernahme - und sei es nur vorübergehend - finden lassen oder aber die öffentliche Hand etwa in Kooperation mit den Kreditgebern den weiteren Betrieb vom Privatunternehmer mit dem gleichen Material und Personal übernehmen könnte.

2.2 Haltung betroffener Interessengruppen

Auf seiten der *öffentlichen Verwaltung* gibt es Widerstände gegen Privatisierungen, womit das bislang relativ geringe Ausmaß vorgenommener Privatisierungen zu erklären ist⁸¹. In Kommunalverwaltungen wird vor allem ein Verlust an Einflußmöglichkeiten auf wichtige Bereiche der Kommunalpolitik und sich ergebende Kommunikationsschwierigkeiten befürchtet⁸². Während bei öffentlichen Unternehmen die Möglichkeit zur direkten Einflußnahme auf die Unternehmenspolitik besteht, sei bei einer Privatisierung als Äquivalent ein aufwendiges Regulierungssystem mit verstärkter Bürokratie notwendig⁸³. Außerdem sei das Angebot nicht mehr der demokratischen Kontrolle durch die gesicherten und direkten Einflußmöglichkeiten unterworfen⁸⁴. Dem ist entgegenzuhalten, daß bei einer Privatisierung zwar der Einfluß auf die Durchführung der Aufgabe en detail verlorengeht (was durchaus erwünscht sein

⁸⁰ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 41.

⁸¹ Sowohl auf Landesebene als auch auf Kommunalebene herrscht das öffentliche Eigentum vor und es besteht noch ein erhebliches Privatisierungspotential., vgl. König, K., Entwicklungen der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland - Probleme, Stand, Ausblick, in: Verwaltungs-Archiv - Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 79. Band, Heft 3/1988, S. 258, DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 11, und ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 25 f.

⁸² Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 123.

⁸³ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 199.

⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 198 f.

kann), nicht jedoch der Einfluß auf die Rahmenbedingungen durch Gesetze, Verordnungen und vertragliche Vereinbarungen⁸⁵.

Ein zusätzliches Argument für Mitglieder der öffentlichen Verwaltung, sich gegen eine Privatisierung auszusprechen, ist, daß die Möglichkeit zum Leistungsmißbrauch bei öffentlichen Einrichtungen entfällt oder erschwert wird⁸⁶. Gleichfalls wird die Zahl untergebener Mitarbeiter und die Bedeutung der eigenen Stelle und damit das eigene Prestige von Verwaltungsangestellten oder die Einflußnahme durch eine Privatisierung möglicherweise verringert, was wiederum eine ablehnende Haltung verstärkt⁸⁷. Weiterhin wird die Ansicht vertreten, einige Aufgaben der Leistungsverwaltung seien für eine Privatisierung ungeeignet, da eine flächendeckende Versorgung nicht mehr garantiert wäre, wie etwa bei Schulen, Theatern, Büchereien, Kindergärten und anderen Aufgabengebieten⁸⁸. Dies ist jedoch bei einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt nicht zu erwarten. Von seiten der Verwaltungen wird ebenfalls als Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen, daß auch solchen Arbeitnehmern eine Beschäftigung geboten wird, die in der Privatwirtschaft nur schwer eine Anstellung finden würden. Durch eine Privatisierung würde, so die Befürchtung, diese Möglichkeit verbaut⁸⁹. Dies käme allerdings der Erhaltung öffentlicher Betriebe als staatliche Beschäftigungsgesellschaften gleich. Vorzuziehen ist demgegenüber der Einsatz allgemeiner arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien, wie z. B. Vermittlungsgutscheine oder auch temporäre Lohnkostenzuschüsse.

Von *Leistungsempfängern und Steuerzahlern* wird eine Privatisierung nur dann abgelehnt, wenn diese zu Verteuerungen oder Verschlechterungen des Leistungsangebotes etwa aufgrund einer Monopolstellung des Privatanbieters führt⁹⁰. Die Bürger als Finan-

⁸⁵ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 20.

⁸⁶ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 142.

⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 143.

⁸⁸ Vgl. GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S. (1982), a.a.O., S. 16.

⁸⁹ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 13.

⁹⁰ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 53.

ziers des Dienstleistungsangebotes haben ein Interesse an einer möglichst kostengünstigen Leistungserstellung, da dies den Finanzbedarf des Staates und somit auch die Steuer- und Gebührenlast verringert. Wünschenswert wäre aus deren Sicht, auch mit gegebenem Aufkommen das Angebot in anderen Aufgabenbereichen zu verbessern⁹¹. Sinkt z. B. der erforderliche Subventionsbedarf, so ergibt sich eine im Interesse der Steuerzahler liegende Entlastung⁹².

Auf seiten der *politischen Entscheidungsträger* findet ein Festhalten am gegebenen Ausmaß der Staatsaktivitäten die breiteste Konsensbasis, denn jegliche Veränderungen rufen die Kritiker und Befürworter einer Privatisierung gleichermaßen auf den Plan. Eine wesentliche Gruppe setzt sich dabei meist für einen Erhalt des öffentlichen Dienstes ein, da aus der Privatisierung weniger Arbeitsplätze mit verschlechterten Arbeitsbedingungen resultieren würden⁹³. Dabei ist die Betroffenheit der verschiedenen Interessengruppen von einer Privatisierungsmaßnahme entscheidend, denn Politiker verfolgen bekanntlich das Ziel der Wiederwahl⁹⁴. Die in öffentlichen Unternehmen Beschäftigten etwa haben bei Privatisierungsentscheidungen eine recht hohe Wählerbeweglichkeit, so daß sich die Politik an deren Interesse an einem sicheren Arbeitsplatz stärker orientieren wird als an anderen Interessengruppen, zumal die Arbeitnehmer in Gewerkschaften besser organisiert sind⁹⁵. Danach ist es der relativ kleinen Gruppe der betroffenen Arbeitnehmer gegenüber der mehrheitlich von einer Privatisierung profitierenden Gruppe aus Leistungsempfängern und Steuerzahlern möglich, ihre Interessen durchzusetzen und somit Privatisierungen zu unterbinden.

In der Gruppe der von einer Privatisierungsmaßnahme *betroffenen Arbeitnehmer*, vertreten durch die zuständigen Gewerkschaften (insbesondere die ÖTV), finden sich die stärksten Kritiker. Die

⁹¹ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 29.

⁹² Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL T. (1993), a.a.O., S. 82.

⁹³ Vgl. KÖNIG, K. (1988), a.a.O., S. 246.

⁹⁴ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 46.

⁹⁵ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 34 f.

Beschäftigten der zur Privatisierung anstehenden öffentlichen Unternehmen verfolgen das Ziel, sowohl ihre Arbeitsplätze als auch die bislang bestehenden Arbeitsbedingungen zu erhalten⁹⁶. Wenn allerdings den öffentlichen Unternehmen eine zu kostenintensive Leistungserstellung aufgrund zu hoher Personalbestände vorgeworfen wird, so muß eine haushaltsentlastende Privatisierungsmaßnahme auch den Abbau bislang eingesetzten Personals bedeuten. Gleichfalls ist eine effizientere Arbeitsweise bei leistungsorientierter Entlohnung mit einer Veränderung der Arbeitsbedingungen verbunden. Insofern sind hier Interessenkollisionen zu erwarten. Doch nicht in jedem Falle muß eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eintreten. Für Arbeitnehmer bedeutet die Privatisierung oftmals gar eine Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse, vorausgesetzt der Wille zum Wechsel in das Privatunternehmen ist gegeben⁹⁷; denn eine leistungsgerechtere Entlohnung bedeutet u. U. höhere Einkommen⁹⁸.

Widerstände richten sich auf Arbeitnehmerseite aber in jedem Falle gegen mögliche Entlassungen⁹⁹. Daneben stehen die Gewerkschaften einer Privatisierung öffentlicher Leistungen schon aus institutionellen Gründen kritisch gegenüber, da ihr Einfluß infolge der Privatisierung gemindert würde, denn der Organisationsgrad ist im privaten Sektor üblicherweise geringer, der Zugang in öffentlichen Betrieben ist erleichtert, und es gibt weitreichende Mitbestimmungsrechte¹⁰⁰. Sowohl die Privatisierung der Bundespost als auch die Freigabe des Arbeitsvermittlungsmonopols des Ar-

⁹⁶ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 30 f.

⁹⁷ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 80.

⁹⁸ Die Gewerkschaft ÖTV argumentiert demgegenüber, die Arbeitnehmer würden bei einer Privatisierung zwangsläufig schlechter gestellt, da die Arbeitsbedingungen, die Löhne und die sozialen Leistungen in der Privatwirtschaft ungünstiger wären. Vgl. GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S. (1982), a.a.O., S. 15.

⁹⁹ Vgl. METZGER, M. (1990a), a.a.O., S. 7.

¹⁰⁰ Vgl. ARNIM v., H./BORELL, R./VOGT, G., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, herausgegeben vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1978, S. 29.

beitsamtes wurde von den zuständigen Gewerkschaftsvertretern abgelehnt¹⁰¹.

Ein etwa von Arbeitnehmervertretern häufig geäußerter Kritikpunkt gegenüber der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen sind die in der privaten Wirtschaft nicht selten zu findenden geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, bei denen keine Sozialversicherungsbeiträge anfallen und auch keine Lohnsteuereinnahmen dem Staat zufließen. Demgegenüber ist zu erwidern, daß auch im Falle der sonst wahrscheinlichen Arbeitslosigkeit keine Beiträge geleistet werden und zudem diese Teilzeitbeschäftigungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer entsprechen können¹⁰².

2.3 Rechtliche Grenzen der Privatisierung

Bei der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit von Privatisierungsmaßnahmen werden die Eingriffsverwaltung, bei der ein Eingriff in individuelle Freiheitsrechte der Bürger mittels Befehl oder Zwang erfolgt, und die Leistungsverwaltung mit meist begünstigenden Handlungen wie Genehmigungen und die Gewährung von Transferzahlungen oder die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen im Rahmen der Daseinsvorsorge unterschieden¹⁰³. Die im Rahmen dieser Studie behandelten öffentlichen Dienstleistungen sind primär der Leistungsverwaltung zuzuordnen, von denen nach herrschender Auffassung große Teile weitestgehend problemlos zu privatisieren sind. Bei der hoheitlich geprägten Eingriffsverwaltung werden dagegen strikte Grenzen für die Privatisierung gesehen (Ausnahme ist hier lediglich die Möglichkeit des befristet mit hoheitlichen Aufgaben betrauten Unternehmers, wie etwa die technischen Überwachungsdienste)¹⁰⁴. In Bereichen der Leistungsverwaltung ist allerdings darauf zu achten, daß bei Pflichtaufgaben

¹⁰¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994b), a.a.O., S. 965.

¹⁰² Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 85 ff.

¹⁰³ Vgl. MÜHLENKAMP, H., Öffentliche Unternehmen: Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte, München/Wien/Oldenburg 1994, S. 4.

¹⁰⁴ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 28 f.

ein ausreichender Einfluß der Kommune auf die Aufgabenerfüllung durch das Privatunternehmen sichergestellt wird¹⁰⁵.

Neben den Regelungen in einzelnen Fachgesetzen findet sich der allgemeine, rechtliche Rahmen für Privatisierungsmöglichkeiten im Grundgesetz. Danach könnte gemäß Art. 20 II GG eine materielle Privatisierung eine Verletzung des *Demokratieprinzips* bedeuten, nach dem alle Staatsgewalt demokratisch legitimiert sein muß. Dieser Verlust an demokratischer Kontrolle kann allerdings über die Sicherung von Einflußrechten der öffentlichen Aufgabenträger gegenüber den Privatunternehmern abgemildert werden¹⁰⁶. Allenfalls würde eine funktionelle Privatisierung eine Unterbrechung der Legitimationskette zwischen Volk und öffentlicher Verwaltung bedeuten, während alle anderen Privatisierungsformen noch Eingriffs- und Kontrollrechte der gewählten Volksvertreter mehr oder minder direkt vorsehen¹⁰⁷. Ausreichend ist die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe, d. h. die Definition des Leistungsumfangs, der Versorgungssicherheit, der Qualität, des Preises und anderer Elemente als Rahmenbedingungen für eine private Aufgabenerfüllung, welche es über die Parlamente der öffentlichen Körperschaften demokratisch zu überwachen gilt.

Damit in Zusammenhang steht das ebenfalls aus Art. 20 GG ableitbare *Rechtsstaatsprinzip*, demzufolge sich solche Aufgaben einer Privatisierung entziehen, bei denen die Kompetenzen verfassungsrechtlich ausdrücklich beim Staat angesiedelt wurden. Zudem gilt es für die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit Sorge zu tragen, z. B. eine unparteiische Anwendung staatlicher Gewalten und die allgemeine Rechtmäßigkeit von Maßnahmen¹⁰⁸. Dem kann bei einer materiell-organisatorischen Privatisierung durch die Einbindung eines Privaten in ein Kontrollsystem mit Eingriffs- und Aufsichtsrechten nachgekommen werden¹⁰⁹, so daß auch hiermit kein Privatisierungsverbot abgeleitet werden kann. Öffentlich-

¹⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 29.

¹⁰⁶ Vgl. ARNIM V., H. H. (1995), a.a.O., S. 30 ff.

¹⁰⁷ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 71.

¹⁰⁸ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 56 f.

¹⁰⁹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 65.

rechtliche Unternehmen sind zudem keine Garantie für eine demokratische Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung, da auch hier der Betrieb gegenüber der übergeordneten Kommunalverwaltung einen Informationsvorsprung hat¹¹⁰. Demgegenüber stellt der Wettbewerb im Markt oder um einen öffentlichen Auftrag eine wirkungsvollere Kontrolle dar.

Weiterhin gilt der allgemeine *Vorbehalt des Gesetzes* als rechtliches Hemmnis bei Privatisierungsvorhaben. Danach ist zur Verlagerung der Aufgabenverantwortung von der öffentlichen Hand auf private Wirtschaftseinheiten ein gesondert dafür zu verabschiedendes Gesetz erforderlich. Diese Notwendigkeit entfällt nach juristischer Auffassung dann, wenn ein Fachgesetz ausdrücklich eine Privatisierung vorsieht oder lediglich die Durchführung, nicht aber die Gesamtverantwortung für eine öffentliche Aufgabe auf Private übergeht¹¹¹.

Da nicht nur in der sogenannten Eingriffs-, sondern auch in der Leistungsverwaltung hoheitliche Verwaltungsakte (vor allem bei der Daseinsvorsorge) begründbar sind, kann für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen der Art. 33, IV GG als relevant angesehen werden, nach dem hoheitliche Befugnisse als ständige Aufgabe nur durch im Treue- und Dienstverhältnis stehende Angestellte des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden dürfen¹¹². Einerseits besteht jedoch die Möglichkeit zur Beleihung einer juristischen Person privaten Rechtes mit der Zuständigkeit für eine hoheitliche Aufgabe¹¹³. Zum anderen soll damit ein unabhängiges und objektives Verwaltungshandeln garantiert werden, doch nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit sind dem auch die Vorzüge einer Privatisierung gegenüberzustellen¹¹⁴. Bei sachlicher Begrün-

¹¹⁰ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT, Chancen für eine Privatisierung - Eine Handlungsanleitung in Beispielen, Schriftenreihe des Unternehmerinstitutes UNI, Bonn 1995, S. 96 f.

¹¹¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994b), a.a.O., S. 970.

¹¹² Vgl. ARNIM V., H. H. (1995), a.a.O., S. 45 oder METZGER, M. (1990a), a.a.O., S. 5.

¹¹³ Vgl. ARNIM V., H. H. (1995), a.a.O., S. 14.

¹¹⁴ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 65 f.

derung ist denn durchaus auch eine Ausnahme von diesem Grundprinzip nach Art. 33 IV GG zulässig¹¹⁵. Zudem ist in der juristischen, wissenschaftlichen Diskussion nicht geklärt, welche Aufgaben im einzelnen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind, denn Einigkeit besteht nur für den Kern staatlicher Aufgaben, gebildet aus Polizei, Justiz, Verteidigung, Zoll, Strafvollzug und Steuerverwaltung¹¹⁶.

Die Bedeutung des Art. 33 wurde etwa bei der formalen Privatisierung der Flugsicherung deutlich. Mit der Begründung, daß es sich bei diesem Aufgabenbereich um hoheitliche Tätigkeiten handelt und folglich diese auch Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu überlassen sind, wurde zunächst die Ausfertigung des von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetzes durch den damaligen Bundespräsidenten verhindert¹¹⁷. Gelöst wurde dieses Problem, indem in Art. 87 GG über eine Sonderregelung die Flugsicherung vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 GG ausgenommen wurde¹¹⁸.

Das *Sozialstaatsprinzip* aus Art. 20 I und Art. 28 I GG ist gleichfalls nicht genauer präzisiert und verlangt lediglich, der Staat müsse der Pflicht zur Sicherstellung bestimmter sozialer, öffentlicher Leistungen nachkommen. Dies kann sowohl eine staatliche als eine private Aufgabenerfüllung bedeuten¹¹⁹. Das Sozialstaatsprinzip ist demnach keine Grenze für die Privatisierung, sofern öffentliche Leistungen dadurch nicht abgeschafft werden sollen, sondern nur die Art der Erfüllung verändert wird¹²⁰. Art. 20 GG nennt die Ziele einer gerechten Sozialordnung, jedoch wird dabei nicht festgelegt, auf welchem Wege dies zu erreichen ist¹²¹. In Verbindung mit den Grundrechten kann allenfalls die staatliche Pflicht zum

¹¹⁵ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 81.

¹¹⁶ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 135.

¹¹⁷ Vgl. BULLETIN DES PRESSE UND INFORMATIONSAMTES DER BUNDESREGIERUNG Nr. 8 vom 26. Januar 1991, Bonn 1991, S. 46.

¹¹⁸ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 136.

¹¹⁹ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 30.

¹²⁰ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 61.

¹²¹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 68.

Unterhalt eines Sozialversicherungssystems und der Sozialhilfe abgeleitet werden¹²².

Für Aufgaben, die entsprechend dem Sozialstaatsprinzip der Daseinsvorsorge zugeordnet werden, wird oftmals eine Privatisierung ausgeschlossen. Die Daseinsvorsorge bedeutet aber nicht, daß automatisch der Staat auch Anbieter dieser Leistungen sein muß, denn existentiell notwendige Güter können in gleicher Weise auch am Markt angeboten werden¹²³. Eine funktionale Privatisierung ist ausgeschlossen, wenn es zur Beeinträchtigung von sozialen Mindeststandards kommt¹²⁴. Bei solchen Verwaltungsaufgaben der Daseinsvorsorge ist es folglich ausreichend, wenn der Staat eine bestimmte Dauer, Qualität und Sicherheit der Leistung durch die Privatwirtschaft garantiert und die Verantwortung für die Aufgabe behält (organisatorische Privatisierung)¹²⁵.

Zu erwähnen sind zudem die Regelungen des Art. 87/88 GG, welche die Privatisierung bestimmter Bundesunternehmen ausschließen¹²⁶. Im Zuge der Bahn- und Postreform mußte daher Art. 87 GG geändert werden, da diese Bereiche der bundeseigenen Verwaltung zugeordnet waren und folglich eine private Rechtsform nicht zulässig war¹²⁷. Solche Regelungen finden sich gleichfalls in den Landesgesetzen oder den kommunalen Satzungen, wie etwa die Bestimmung kommunaler Pflichtaufgaben im Gemeindewirtschaftsrecht¹²⁸.

¹²² Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 138.

¹²³ Vgl. ARNIM V., H. H., (1995), a.a.O., S. 8.

¹²⁴ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 69.

¹²⁵ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 50.

¹²⁶ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 61. Bundespräsident v. Weizsäcker weigerte sich etwa zunächst das 1990 beschlossene Gesetz zur formalen Privatisierung der Flugsicherung auszufertigen, da keine Abänderung des Grundgesetzes (Art. 87 GG ordnete die Aufgabe der Flugsicherung dem Katalog der Staatsaufgaben zu) erfolgt war. Vgl. dazu BULLETIN DES PRESSE UND INFORMATIONSAMTES DER BUNDESREGIERUNG (1991), a.a.O., S. 46.

¹²⁷ Und damit ist für diese Aufgabenbereiche erst recht eine materielle Privatisierung rechtlich ausgeschlossen.

¹²⁸ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 137.

In der juristischen Fachliteratur wird weiterhin die verfassungsmäßige *Garantie der kommunalen Selbstverwaltung* (Art. 28, Absatz II GG) als Privatisierungshemmnis angeführt. Danach steht einer Gemeinde das Recht zu, autonom über die Form der Erfüllung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zu entscheiden¹²⁹. Problematisch in diesem Zusammenhang sind sogenannte Pflichtaufgaben der Gemeinde, denn eine Privatisierung bedeutet die Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung - verstanden als Pflichtigkeit zur Erfüllung bestimmter Aufgaben. Einige Landesgesetze setzen daher Privatisierungsbestrebungen in diesen Bereichen Grenzen¹³⁰. Bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist die Gemeinde frei in dem Entscheid über das *Ob* und *Wie* der Aufgabenerfüllung, hingegen besteht bei Pflichtaufgaben ein Gebot zur Wahrnehmung der Aufgabe, und ausschließlich das *Wie* bleibt Sache der Gemeinde¹³¹. Bei Pflichtaufgaben ist damit eine Privatisierung nur zulässig, wenn sich die Gemeinde Kontroll- und Einflußmöglichkeiten sichert sowie Vorsorge für einen Leistungsausfall trifft. Wieweit dies zu geschehen hat, ist von der Detailliertheit der Aufgabendefinition abhängig¹³². Eine echte Privatisierung durch vollständige Verlagerung in den privaten Sektor ist bei derartigen Aufgaben ausgeschlossen, es besteht allerdings noch die Möglichkeit zu einer Beauftragung von Privaten mit der Aufgabendurchführung, bei der die öffentliche Hand grundsätzlich verantwortlich bleibt¹³³. In den Fachgesetzen zur Abfallwirtschaft ist

¹²⁹ Vgl. SCHOCH, F. K., Privatisierung der Abfallentsorgung: Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Köln/Berlin/Bonn/München 1992, S. 42.

¹³⁰ Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 52 ff.

¹³¹ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 15 f.

¹³² Vgl. ebenda, S. 17.

¹³³ Vgl. SCHOCH, F., Kommunalrechtliche Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften, in: Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung, Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1994c, S. 330. Teilweise wird in der wissenschaftlichen Literatur allerdings für die Pflichtaufgaben lediglich die formelle Privatisierung als zulässig bezeichnet HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 49.

denn auch direkt die Möglichkeit vorgesehen, daß sich Kommunen Dritter zur Aufgabenerfüllung bedienen können¹³⁴.

Völlig unproblematisch ist aus rechtlicher Perspektive der Fremdbezug von Hilfstätigkeiten (sogenannte Annexaufgaben) bei der öffentlichen Verwaltung, da hier keine direkte Beziehung zu den Bürgern entsteht und lediglich privat erbrachte Vorleistungen in den Verwaltungsprozeß eingehen¹³⁵. Diese Form der Privatisierung ist infolgedessen in der kommunalen Praxis auch am häufigsten zu finden.

Das haushaltsrechtliche *Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip*, welches oft als Gebot für Privatisierungen herangezogen wird, läßt sich auch so verstehen, daß Privatisierungen nicht vollzogen werden dürfen, bei denen eine Vergleichsrechnung keine Einsparmöglichkeiten aufzeigt¹³⁶. Das Kommunalrecht kennt ferner Vorschriften, nach denen eine unkontrollierte Privatisierungspolitik verhindert wird, indem entweder die Vorhaben von der zuständigen Kommunalaufsicht zu prüfen sind oder unentgeltliche Vermögensveräußerungen untersagt werden¹³⁷. Teilweise sehen die Kommunalverfassungen gleichfalls einen Nutzungsanspruch der Bürger sowie einen Anschluß- und Benutzungszwang für bestimmte öffentliche Einrichtungen vor. Zur Sicherstellung des Nutzungsanspruches sind jedoch Verträge mit den privaten Betreiberunternehmen ausreichend, und bei Anschluß- bzw. Benutzungszwang ist eine spezifische gesetzliche Regelung vonnöten¹³⁸, d. h. die Privatisierung der Aufgabenerfüllung ist damit nicht ausgeschlossen.

Nach dem sogenannten *Subsidiaritätsprinzip* werden der Errichtung wirtschaftlicher Unternehmen auf kommunaler Ebene durch die öffentliche Hand Grenzen gesetzt. Dies wird in § 67 der Deutschen Gemeindeordnung (DGO), deren Nachfolgevorschriften sich in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer

¹³⁴ So etwa in § 3 AbfG geregelt; Vgl. dazu SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 8.

¹³⁵ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 33.

¹³⁶ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 140.

¹³⁷ Vgl. dazu wieder ebenda, S. 143.

¹³⁸ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 30 f.

finden, formuliert und verlangt unter anderem, daß der Zweck nicht besser oder wirtschaftlicher durch ein privates Unternehmen erfüllt werden kann (In Art. 89 BayGO wird sogar gefordert, daß der Zweck nicht ebensogut durch ein Privatunternehmen zu erreichen ist)¹³⁹. Eine Präzisierung des öffentlichen Zwecks ist allerdings nur schwer möglich, d. h. es kann versucht werden über eine weite Definition öffentliche Unternehmen zu rechtfertigen. Zudem gelten die Grenzen des § 67 DGO für staatliche Wirtschaftstätigkeit nicht für Unternehmen im Bereich von Leistungen zur Daseinsvorsorge, da diese Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und nicht den Wirtschaftsunternehmen zugerechnet werden¹⁴⁰. Damit wird grundsätzlich die Wirksamkeit des § 67 DGO beschränkt, da viele kommunale Betriebe wie in den Bereichen Erziehung, Bildung, Gesundheitswesen und Wohlfahrtspflege nicht zu den wirtschaftlichen Unternehmen gezählt werden¹⁴¹. Das Subsidiaritätsprinzip kann als Grenze einer Privatisierung dergestalt im Umkehrschluß interpretiert werden, daß eine Privatisierung dann unzulässig ist, wenn dadurch das Leistungsniveau in gesellschaftlich unerwünschtem Maße verschlechtert wird oder Kostensteigerungen die Folge sind¹⁴².

3. Formen der Privatisierung

3.1 Allgemeines

Zur Einordnung der im Rahmen dieser Studie untersuchten Beispiele privaten Angebots öffentlicher Dienstleistungen ist eine Systematik der verschiedenen Formen der Privatisierung hilfreich. Dazu lassen sich in der wissenschaftlichen Literatur verschiedene Ausgestaltungen finden. Grundlage der weiteren Ausführungen ist die in Abbildung 1 dargestellte Begriffsabgrenzung:

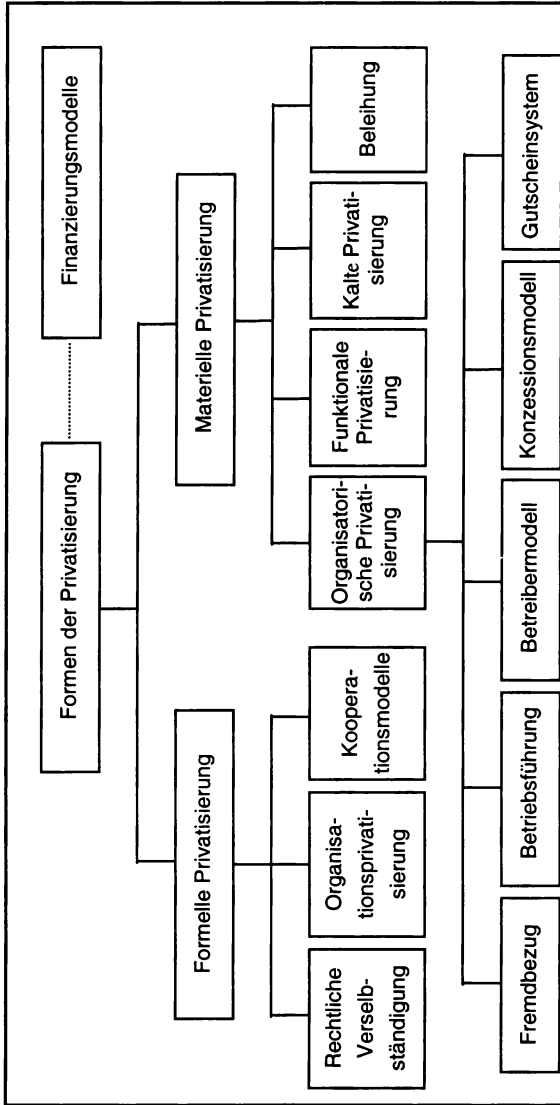
¹³⁹ Vgl. ARNIM V., H. H., a.a.O., S. 124.

¹⁴⁰ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 95.

¹⁴¹ In Nordrhein-Westfalen wurde auf diese Weise der Betrieb einer kommunalen Sport- und Freizeitanlage legitimiert. Vgl. SCHOCH, F. (1994b), a.a.O., S. 972 oder METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 40.

¹⁴² Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 139.

Abbildung 1: Übersicht Formen der Privatisierung



Quelle: Eigene Darstellung.

3.2 Formelle Privatisierung

Ausgehend vom Regiebetrieb als Teil der öffentlichen Verwaltung zeichnet sich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der *Eigenbetriebe* als eine gewisse rechtliche Verselbständigung aus. Durch die eigenständige kaufmännische Rechnungsführung und die selbständige Schulden- und Vermögensverwaltung (i.d.R. auch eigene Kreditermächtigung) bedeutet er somit eine gewisse Herauslösung aus dem Staatssektor. Dennoch handelt es sich hier um keine eigenständige Rechtsform, d. h. der Eigenbetrieb bleibt weiterhin Bestandteil der Gemeindeverwaltung und besitzt somit auch weniger Flexibilität als Formen des Privatrechts¹⁴³. Den Eigenbetrieben in den Kommunen entsprechen die Sondervermögen auf Ebene des Bundes oder der Länder, die gleichfalls eigene Organe besitzen und bei der Vertretung nach außen rechtsfähig sind¹⁴⁴.

Bei der *formal-rechtlichen Privatisierung* (*Organisationsprivatisierung*) wird lediglich das privatrechtliche Instrumentarium innerhalb des öffentlichen Sektors angewendet, es findet aber noch keine Privatisierung im eigentlichen Sinne einer Verlagerung in Richtung privater Sektor statt¹⁴⁵. Als private Rechtsformen bieten sich die Aktiengesellschaft (AG) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) an, die sich in der Praxis am häufigsten finden lassen¹⁴⁶. Neben diesen Kapitalgesellschaften kommen bei der formellen Privatisierung gleichfalls der eingetragene Verein und die Genossenschaft als Varianten in Frage, die sich im wesentlichen nur in den Gründungsformalitäten und den Gesellschaftsorganen unterscheiden¹⁴⁷.

Ziel einer formellen Privatisierung ist es, kleinere, flexiblere und unabhängigere Einheiten zu schaffen¹⁴⁸. Weitere Vorzüge sind die generell verbesserte Ausrichtung an unternehmerischen Kriterien,

¹⁴³ Vgl. BELLEFONTAINE, K., Organisationsformen im Überblick, in: Ist der Anstieg der Abwassergebühren noch zu stoppen?, Tagungsband, Verband privater Abwasserentsorger VpA Hefte 1/1997, S. 68.

¹⁴⁴ Vgl. VEST, P. (1996), a.a.O., S. 3.

¹⁴⁵ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 44.

¹⁴⁶ Vgl. VEST, P. (1996), a.a.O., S. 3.

¹⁴⁷ Vgl. MÜHLENKAMP, H. (1994), a.a.O., S. 32ff.

¹⁴⁸ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 47.

die Loslösung vom starren Haushalts- und Dienstrecht sowie die steuerlichen Vorteile durch die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug und dem steuerlichen Querverbund¹⁴⁹. Zudem erlaubt die Anwendung des Privatrechts gegenüber dem starren Laufbahnrecht des öffentlichen Dienstes eine flexiblere Personalpolitik und erleichterte Finanzierungsmöglichkeiten¹⁵⁰. Letzteres gilt vor allem für die Aufnahme von Eigenkapital, da etwa die AG durch Neuemission von Aktien über einen Zugang zum Kapitalmarkt verfügt¹⁵¹.

Nach dem privaten Gesellschaftsrecht genießen die Organe zwar mehr Unabhängigkeit als beim Eigenbetrieb, gemäß § 65 BHO ist jedoch eine ausreichende Einflußnahmemöglichkeit des Staates (z. B. über den Aufsichtsrat) zu gewährleisten¹⁵². Für die Aktiengesellschaft bestimmt das Gesellschaftsrecht, daß die Vertreter der öffentlichen Hand (als Aktionär) in den Organen der Gesellschaft an Weisungen gebunden sind, und es dem öffentlichen Träger gleichfalls gestattet ist, bei der Gestaltung der Unternehmenssatzung Vorgaben und Richtlinien einzubringen¹⁵³. Die Mitbestimmungsrechte wiederum begrenzen ab einer bestimmten Größe der Kapitalgesellschaft die Einflußnahme des Staates als Allein- oder Mehrheitsaktionär¹⁵⁴. Letztlich ist die Eigengesellschaft aus Sicht der öffentlichen Hand mit dem Nachteil verbunden, daß diese der allgemeinen Steuerpflicht unterliegt, während der Regiebetrieb in nichtwirtschaftlichen Bereichen kommunaler Tätigkeiten meist steuerbefreit ist. Dafür eröffnet sich aber auch ausgleichend die Möglichkeit zu einem steuerlichen Querverbund mit anderen Bereichen öffentlicher Leistungserstellung¹⁵⁵.

Bei *Kooperationslösungen (Private Public Partnership)* als dritte Variante formeller Privatisierungen handelt es sich in aller

¹⁴⁹ Vgl. WITTE, G. (1996), a.a.O., S. 5.

¹⁵⁰ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 27 f.

¹⁵¹ Vgl. VEST, P. (1996), a.a.O., S. 14 ff.

¹⁵² Vgl. MÜHLENKAMP, H. (1994), a.a.O., S. 60.

¹⁵³ Vgl. ebenda, S. 63f.

¹⁵⁴ Vgl. ARNIM V., H. H., (1995), a.a.O., S. 22.

¹⁵⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 93.

Regel um die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft von öffentlicher Hand und Privatunternehmen. Sie erfolgt mit dem zumeist angeführten Argument, daß sich die Vorzüge aus der Einbindung des Privatunternehmens, wie die verbesserten Finanzierungsmöglichkeiten, die Nutzung des Know-hows, das leistungsorientierte Management sowie eine effizientere Unternehmensführung nutzen lassen, ohne daß dabei auf die öffentliche Einflußnahme gänzlich verzichtet werden muß¹⁵⁶. Aus Sicht der Verwaltung hat diese Form der Privatisierung darüber hinaus den Vorzug, daß eine Gesamtverantwortung von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand für bestimmte Aufgaben geschaffen wird. Daneben lassen sich Verwaltungsaufgaben dezentralisiert, kostengünstiger und in kürzeren Zeitspannen erbringen¹⁵⁷.

Die Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmen und den öffentlichen Aufgabenträgern ist häufig auf ein isoliertes Projekt wie etwa regionale Wirtschaftsförderungszentren beschränkt, d. h. die privaten Investoren ziehen sich nach Projektabschluß wieder zurück¹⁵⁸. Umgekehrt ist aber auch denkbar, daß der Staat bei begrenzter Unterstützung privater Aktivitäten (z. B. Existenzgründungshilfe) nach Zielerreichung sein Engagement aufgibt¹⁵⁹. Im Projektbereich bestehen sehr unterschiedliche Formen der Private-Public-Partnerships. Diese können neben Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft sowohl in Form persönlicher Abmachungen als auch vertraglicher Vereinbarungen zustande kommen. Üblich sind vor allem vertragliche Regelungen wie Gesellschaftsverträge, Grundstücksverträge und Durchführungsverträge¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 212 f.

¹⁵⁷ Vgl. WITTE, G. (1996), a.a.O., S. 6.

¹⁵⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 228.

¹⁵⁹ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 214.

¹⁶⁰ Vgl. HEINZ, W., Public Private Partnership im Städtebau, in: Difu - Berichte 97, Deutsches Institut für Urbanistik, Heft 1/1997, S. 3.

Der Übergang zu Formen der materiellen Privatisierung ist bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen fließend, denn sollte der Staat seine Anteile an einem solchen Unternehmen auf unter 50 % reduzieren, so kann dies eher der materiellen Privatisierung zugeordnet werden. Gemäß § 3 des Gesetzes über die Finanzstatistik gilt etwa ein Unternehmen als öffentliches Unternehmen, wenn das Nennkapital oder die Stimmrechte der öffentlichen Hand 50 % übersteigen, d. h. der Staat einen wesentlichen Einfluß auf das Unternehmen ausübt¹⁶¹. Diese Unternehmen sind demnach konsequenterweise noch dem öffentlichen Sektor zuzuordnen, während dies bei Minderheitsbeteiligungen der öffentlichen Hand nicht mehr eindeutig möglich ist.

3.3 Materielle Privatisierung

Bei der *organisatorischen Privatisierung* bleibt der Staat weiterhin für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich und bedient sich lediglich zur Aufgabendurchführung eines privaten Unternehmens¹⁶². Es lassen sich folgende Varianten unterscheiden:

- **Fremdbezug von Hilfsleistungen**

Hierbei erwirbt die öffentliche Hand Teilleistungen, die in die allgemeine Verwaltungstätigkeit eingehen, als Vorleistungen am Markt. Bei diesen sogenannten Annextätigkeiten besteht keine direkte Beziehung des Privatunternehmens zum Leistungsempfänger¹⁶³. Beispiele hierfür sind die Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Druckereien, Werkstätten und andere Vorleistungen der Verwaltungstätigkeit.

- **Betriebsführungsmodell**

Nach diesem Modell wird lediglich die Betriebsführung an ein privates Unternehmen vergeben, die dazu notwendigen Anlagen und Einrichtungen verbleiben aber im Eigentum des öffentlichen

¹⁶¹ Vgl. MÜHLENKAMP, H. (1994), a.a.O., S. 3.

¹⁶² Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 38.

¹⁶³ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 24.

Aufgabenträgers. Der Betrieb wird auf Weisung der zuständigen Körperschaft ausgeführt¹⁶⁴.

- Betreibermodell (Submissionssystem)

Der Staat tritt in diesem Falle gleichfalls als Einkäufer privater Leistungen auf, allerdings entsteht nunmehr ein direktes Verhältnis zwischen Privatunternehmen und Nutzern der öffentlichen Dienstleistungen. Dieses Modell ist insbesondere dann geeignet, wenn der Staat Einflußmöglichkeiten auf die Leistungserstellung erhalten will¹⁶⁵. Der Staat behält in diesem Falle die rechtliche und letztendlich finanzielle Einnahmenverantwortung, so daß bezüglich der geforderten Leistung genaue Vorgaben zu Quantität, Qualität und Preis gemacht werden, zu deren Durchsetzung nicht selten umfassende Kontrollrechte der öffentlichen Hand vorgesehen sind¹⁶⁶.

Das in der Bundesrepublik Deutschland zu findende Musterbeispiel ist das sogenannte Niedersächsische Betreibermodell aus dem Sektor der Abwasserentsorgung. Hier bleiben Gemeinden grundsätzlich für die Aufgabenerfüllung rechtlich zuständig, der Bau, die Finanzierung und der Betrieb einer Abwasserreigungsanlage wird jedoch über 20 bis 30 Jahre an private Unternehmen vergeben¹⁶⁷. Das Betreiberunternehmen stellt seine Leistungen bei der Gemeinde in Rechnung, welche diese Kosten aus dem Aufkommen der Abwassergebühren deckt.

- Konzessionssystem

Beim Konzessionssystem geht auch die vollständige finanzielle Verantwortung auf den Privatunternehmer über, d. h. dieser wird direkt Vertragspartner der Leistungsempfänger¹⁶⁸. Die Konzession stellt eine zeitlich befristete Wettbewerbsbeschränkung dar, die von Zeit zu Zeit öffentlich ausgeschrieben werden sollte¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 11.

¹⁶⁵ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 24.

¹⁶⁶ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 52.

¹⁶⁷ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 95.

¹⁶⁸ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 39.

¹⁶⁹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 51.

Das Privatunternehmen kann hier eigenständig Leistungsangebot und Preise bestimmen. Als Ausgleich für eingeräumte Wege-rechte oder Zuschüsse bei nicht kostendeckendem Angebot kann sich die öffentliche Hand allerdings Kontrollrechte vorbehalten¹⁷⁰.

- Gutscheinsystem

Danach werden den Bürgern Wertgutscheine ausgehändigt, mit denen Leistungen bei frei wählbaren Anbietern eingekauft werden können und für welche die öffentliche Hand dann die Abrechnung übernimmt¹⁷¹. Diese Vorgehensweise kann vor allem bei sozialpolitisch motiviertem Leistungsangebot zur Anwendung gelangen, indem anstelle eines staatlichen, subventionierten Angebotes eine Subjektförderung der Betroffenen über Wertgutscheine vorgenommen wird.

Als Voraussetzungen für eine organisatorische Privatisierung werden angeführt, daß die Leistung relativ leicht zu definieren sein muß, mehrere private Anbieter am Markt vorhanden sein sollten und keine irreversiblen Investitionen vorliegen¹⁷². Grundsätzlich bedeutet die Entscheidung für Eigen- oder Fremdbezug eine Abwägung zwischen den im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung bestehenden Verbundvorteilen und den möglichen Größenvorteilen durch den privaten Unternehmer, der auf spezialisierter Ebene in mehreren Kommunen Aufgaben übernehmen kann. Weiterhin sind die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse und deren Einfluß auf die Preise als auch die notwendigen Anpassungskosten (Erweiterung der Fremderstellungs- und Abbau der Eigenerstellungskapazitäten) zu beachten¹⁷³.

Bei der *funktionalen Privatisierung (Aufgabenprivatisierung)* als weitreichendste Form der materiellen Privatisierung findet ein Rückzug aus der staatlichen Verantwortung für die privatisierten

¹⁷⁰ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 25.

¹⁷¹ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 29.

¹⁷² Vgl. ebenda, S. 29.

¹⁷³ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 435.

Aufgabenbereiche statt, d. h. es erfolgt sozusagen eine Verkleinerung des Aufgabenkatalogs der öffentlichen Hand. Diese Form der Privatisierung entspricht damit auch dem Hauptelement des mit dem Begriff der Privatisierung in Zusammenhang gebrachten Vorgangs einer Übertragung von Vermögen an private Wirtschaftssubjekte. Werden etwa bei einer Eigengesellschaft 100 % der Gesellschaftsanteile veräußert, so kommt dies einem Rückzug des Staates aus dem entsprechenden Aufgabenbereich gleich. Wird darüber hinaus auf jegliche Regulierungseingriffe verzichtet, entscheidet nur noch der Markt über das *Ob* und *Wie* der Aufgabenerfüllung. Neben privaten Personen oder Unternehmen kommen zur Aufgabenübertragung auch sogenannte sozio-ökonomische Einrichtungen des dritten Sektors in Frage. Beispiel hierfür sind etwa von den Kirchen oder Sozialeinrichtungen getragene Krankenhäuser, die dem Kriterium der Gemeinnützigkeit genügen und in der Regel nicht das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgen¹⁷⁴.

Teilweise wird in der Literatur auch noch von einer „unechten Aufgabenprivatisierung“ gesprochen, wenn eine vollständig materielle Privatisierung vollzogen wird, aber aus Gründen des Gemeinwohls eine Regulierung der am Markt agierenden Unternehmen erfolgt¹⁷⁵. Jüngstes Beispiel hierfür ist der von einer Regulierungsbehörde überwachte Telekommunikationsmarkt, bei dem aufgrund der dominierenden Marktstellung der TELEKOM AG im Ortsnetzbereich ein diskriminierungsfreier Zugang der privaten Konkurrenten zu sichern ist¹⁷⁶.

Von einer *kalten Privatisierung* ist die Rede, wenn lediglich die staatliche Wirtschaftstätigkeit dem Wettbewerb ausgesetzt wird¹⁷⁷, d. h. wenn etwa im Rahmen einer Deregulierung staatliche Monopolrechte aufgegeben werden und daher private Unternehmen am Markt als Konkurrenten der öffentlichen Unternehmen auftreten

¹⁷⁴ Vgl. KÖNIG, K. (1988), a.a.O., S. 245 f.

¹⁷⁵ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 131.

¹⁷⁶ Vgl. etwa WEISHAUPT, G., Provinztheater um die neue Aufsichtsbehörde für den Telekommunikationsmarkt, in: Handelsblatt vom 6./7. 6. 1997, S. 2. Hierbei handelt es sich auch möglicherweise noch um einen natürlichen Monopolbereich, der eine funktionale Privatisierung als reine Marktlösung nicht zuließe.

¹⁷⁷ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 10.

können. Allein die Konkurrenz zu privaten Firmen schafft im öffentlichen Bereich einen Rationalisierungszwang, der bereits Kosteneinsparungen bewirken kann¹⁷⁸.

Als problematisch bei dieser Form der Privatisierung ist anzusehen, daß in der Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen keine vollständige Wettbewerbsgleichheit gegeben ist. Einerseits ist es dem Staat als Unternehmenseigner möglich, selbst Rahmenbedingungen für einen Markt zu setzen, die Vorteile für öffentliche Betriebe wie etwa den Schutz vor Marktzutritten potentieller Konkurrenten durch gesetzliche Vorgaben einbringen. Daneben hat ein Staatsunternehmen die Möglichkeit zum Rückgriff auf den öffentlichen Haushalt, dessen finanzielle Ressourcen aufgrund der Steuererhebungsmöglichkeit nahezu unerschöpflich sind und somit Preisunterbietungen ermöglichen. Staatsbetriebe sind somit auch nicht konkursfähig, woraus der Vorteil erwächst, daß Beiträge zur Insolvenzversicherung bei der Altersvorsorge und die Umlage des Konkursausfallgeldes entfallen¹⁷⁹. Weiterhin besteht die altbekannte Option zur Quersubventionierung, wie sie in kommunalen Versorgungsunternehmen zwischen den Bereichen Verkehr und Energie oft zu beobachten ist¹⁸⁰. Die privaten Dienstleister befürchten denn auch in der Regel einen unlauteren Wettbewerb der öffentlichen Unternehmen, indem etwa die amtliche Autorität bei Geschäftsabschlüssen eingesetzt werden könnte oder die an sich schon über Gebühren- oder Steuereinnahmen finanzierten öffentlichen Betriebe Überkapazitäten zu besonders günstigen Konditionen am Markt absetzen. Weitere Wettbewerbsverzerrungen bei wirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand sind durch Bevorzugung bei der öffentlichen Auftragsvergabe und bei der Kreditbeschaffung (stets solventer Schuldner im Hintergrund) zu befürchten¹⁸¹.

¹⁷⁸ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 19.

¹⁷⁹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 89.

¹⁸⁰ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 104 f.

¹⁸¹ Vgl. BOHL, E., Kommunen konkurrieren immer öfter mit privaten Anbietern, in: FAZ vom 24.02.98, S. 16.

Schließlich besteht auch die Möglichkeit zur *Beleihung*, bei der ein privates Rechtssubjekt mit einer hoheitlichen Verwaltungskompetenz versehen wird, die öffentliche Hand allerdings weiterhin grundsätzlich verantwortlich bleibt. Vorteilhaft dabei ist, daß die größere Flexibilität und Sachkunde privater Einheiten genutzt werden können¹⁸². Beispiele für eine selbständige Ausübung von hoheitlichen Aufgaben durch Private finden sich im Bereich der technischen Überwachungsdienste (TÜV) oder bei der formal privatisierten Flugsicherung¹⁸³. Die Anwendung dieser Privatisierungsform bleibt auf Bereiche einer Einbindung privater Sachverständiger in hoheitliche Aufgabenfelder beschränkt.

3.4 Finanzierungsmodelle

Eine gesonderte Rolle nehmen Modelle ein, bei denen lediglich privates Risikokapital zur Finanzierung öffentlicher Aufgabenerfüllung als eine Alternative zur Kreditaufnahme (die rechtlich und aus ökonomischer Sicht begrenzt ist) herangezogen wird¹⁸⁴. Hierzu zählen etwa Leasingmodelle, bei denen die öffentliche Hand die zur Leistungserbringung von einer privaten Leasinggesellschaft oder einer Fondsgesellschaft errichteten notwendigen Einrichtungen anmietet¹⁸⁵. Kommunale Immobilienfonds, an denen private Wirtschaftssubjekte Anteile halten und die Eigentümer der notwendigen Einrichtungen werden und schließlich diese gegen Mietzahlungen dem öffentlichen Aufgabenträger zur Verfügung stellen, gehören gleichfalls dazu¹⁸⁶. Auch im Bereich von Immobilien ist ein Leasing denkbar, indem Anlagen von privaten Gesellschaften zunächst errichtet und dann an die Kommunen verleast werden. Es wird dazu eine feste Grundmietzeit vereinbart, die eine vollständige Amortisation des Investitionsobjektes durch den Grundmietzins ermöglicht. Das Investitionsrisiko würde der Lea-

¹⁸² Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 53.

¹⁸³ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 132.

¹⁸⁴ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 48 f.

¹⁸⁵ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER VPA (Hrsg.), Memorandum zur Abwasserwirtschaft, Bonn 1997, S. 51.

¹⁸⁶ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 47 f.

singnehmer tragen, während aus steuerlichen Gründen das Eigentum beim Leasinggeber verbliebe. Nachteilig sind allerdings die im Vergleich zur klassischen Kreditfinanzierung erhöhten Finanzierungskosten (Gewinnaufschlag und administrative Kosten der Leasinggesellschaft)¹⁸⁷. Bei Modellen des Factoring finanzieren private Unternehmen den Bau einer öffentlichen Einrichtung, indem Gebührenforderungen gegenüber dem jeweiligen öffentlichen Aufgabenträger an ein Kreditinstitut verkauft werden¹⁸⁸. Daneben existieren noch diverse Formen öffentlicher Finanzierungen unter der Beteiligung privaten Kapitals, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

Tabelle 1 verdeutlicht die Aufteilung der Aufgabenbereiche zwischen Staat und Privatwirtschaft bei den verschiedenen Privatisierungsformen:

Tabelle 1: Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem/privatem Sektor

	Planung/ Entscheidung	Rechts- form	Finanzie- rung	Manage- ment	Lei- stungser- stellung	Erlösver- antwortung
Eigenbe- trieb	öffentlich	öffentlich	öffentlich	öffentlich	öffentlich	öffentlich
Eigenge- sellschaft	öffentlich	privat	öffentlich	öffentlich	öffentlich	öffentlich
Fremd bezug	öffentlich	privat	öffentlich	öffentlich	privat	öffentlich
Beleihung	öffentlich	privat	öffentlich	privat	privat	öffentlich
Betreiber- modell	öffentlich	privat	privat	privat	privat	öffentlich
Konzession	öffentlich	privat	privat	privat	privat	privat
Funktional	privat	privat	privat	privat	privat	privat

Quelle: Verändert und ergänzt aus SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 43, und
VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 57.

¹⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 50 f.

¹⁸⁸ Vgl. ebenda, S. 52.

B. Wettbewerbliche Ausnahmereiche öffentlicher Dienstleistungen

1. Begründung wettbewerblicher Ausnahmereiche

1.1 Allgemeines

Grundsätzlich gilt in der Wirtschaftstheorie die Allokation auf Märkten mit funktionierendem Wettbewerb als pareto-optimal¹⁸⁹. Über den Wettbewerbsprozeß wird tendenziell eine Maximierung des Gemeinwohls über eine optimale Güterversorgung erreicht¹⁹⁰. Für einige Bereiche der Wirtschaft wird jedoch in der Wettbewerbstheorie ein Markt- oder Wettbewerbsversagen konstatiert, d. h. der wettbewerbliche Selbststeuerungsmechanismus führt nicht mehr zu den optimalen Ergebnissen und die wettbewerbliche Selbststeuerung über Märkte ist daher nicht anwendbar. Dabei ist zu unterscheiden in korrigierbares Wettbewerbsversagen, bei dem über ein Verbot abgestimmter Verhaltensweisen und eine staatliche Mißbrauchsaufsicht dennoch die wettbewerbliche Selbststeuerung zur Anwendung kommen kann, und sogenanntes fundamentales Wettbewerbsversagen.

In der wirtschaftspolitischen Praxis werden wettbewerbliche Ausnahmereiche häufig mit den Branchenbesonderheiten erklärt und legitimiert. So werden etwa im Energiesektor der hohe Kapitalbedarf, die Bindung der Produkte an Leitungsnetze und die mangelnde Speicherbarkeit oder in der Landwirtschaft die langen

¹⁸⁹ Die Verwendung dieses Optimalitätskriteriums im Bereich der Wettbewerbstheorie ist aufgrund seiner statischen Orientierung, die mit dynamischen Wettbewerbsprozessen unvereinbar ist, umstritten. Dieses Ideal wird bei fast allen real existierenden Märkten verfehlt, d. h. es könnte dann auch grundsätzlich von Marktversagen gesprochen werden, was staatlichen Eingriffen Tür und Tor öffnen würde. Vgl. EICKHOF, N., Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 44, Stuttgart/Jena/New-York, 1993, S. 208. In der neueren Wettbewerbstheorie wird daher auch die Funktionsfähigkeit des Allokationsmechanismus als Meßlatte für ein Markt- oder Wettbewerbsversagen verwendet. Vgl. WINK, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft - Eine institutionenökonomische Analyse, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 59, Berlin 1995, S. 81.

¹⁹⁰ Vgl. etwa BARTLING, H./LUZIUS F., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 12. Auflage, München 1998, S. 98.

Produktionszeiträume, die Ungewißheit über den Ertrag sowie die Tendenz zu inversem Angebotsverhalten genannt¹⁹¹. Doch viele der auf politischer Ebene angeführten Begründungen für eine gesonderte Behandlung stellen keinen Unterschied zu den Gegebenheiten in anderen Wirtschaftsbereichen dar; denn die Situation mangelnder Speicherbarkeit z. B. findet sich bei fast allen Dienstleistungen, und dort erweist sich ein Angebot durch private Konkurrenten als funktionsfähig. Wissenschaftliche Begründungen für fundamentales Markt- oder Wettbewerbsversagen¹⁹² sind demgegenüber:

- Von einem sogenannten "*natürlichen Monopol*" wird gesprochen, wenn in einem wettbewerblichen Markt nur ein Unternehmen zu den geringsten Stückkosten gemäß der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße die Gesamtnachfrage abdecken kann (Subadditivität der Kostenfunktion)¹⁹³. Eine solche Gegebenheit wird mit der Existenz von Größen- und Verbundvorteilen begründet. Bei einem Monopol besteht die Gefahr einer Ausbeutung der Nachfrager, sofern keine potentielle Konkurrenz, etwa wegen hoher Marktzutrittsschranken, den Anbieter diszipliniert¹⁹⁴.
- Besteht in einem Markt die Situation hoher Fixkosten mit langer Lebensdauer, anhaltender Angebotsausweitungen und gleichzeitig hoher Marktaustrittsschranken, so liegt der Fall *branchenruinösen Wettbewerbs* vor¹⁹⁵. Ein bei nicht kalkulierten Nachfragerückgängen an sich übliches Ausscheiden von Anbietern tritt, resultierend aus den hohen Marktaustritts-

¹⁹¹ Vgl. EICKHOF, N. (1993), a.a.O., S. 206.

¹⁹² EICKHOF unterscheidet die Begriffe Markt- und Wettbewerbsversagen, da bei einem Marktversagen die Koordinationsfunktion des Marktes ausbleibt, während im Falle einer Selektion im Wettbewerbsprozeß, die nicht nach dem Kriterium der Effizienz erfolgt sowie ein optimiertes Marktergebnis verfehlt, von Wettbewerbsversagen gesprochen werden kann.

¹⁹³ Vgl. ABERLE, G., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 67.

¹⁹⁴ Vgl. SUNTUM V., U., Verkehrspolitik, München 1986, S. 69.

¹⁹⁵ Vgl. BARTMANN, H./BORCHERS, H., Preistheorie, 5. Auflage, St. Gallen 1992, S. 225.

schränken, in diesem Fall verzögert ein. Die Effekte fallen um so schwerwiegender aus, je ausgeprägter der Nachfragerückgang, je geringer die Anpassungsflexibilität der Anbieter ist und je größer die Marktaustrittsbarrieren sind¹⁹⁶. Ein Wettbewerbsversagen liegt vor allem dann vor, wenn eine Selektion der Anbieter am Markt nicht nach Effizienzgesichtspunkten, sondern etwa nach der Finanzstärke erfolgt und letztendlich mehr Kapazitäten verlorengehen, als eigentlich zur marktrechten Nachfragebedienung erforderlich wären¹⁹⁷.

- In einigen Märkten zeigt sich auch ein inverses Angebots- oder Nachfrageverhalten, wodurch dann, bei höherer Preiselastizität des Angebotes gegenüber der Nachfrageseite, ein *labiles Marktgleichgewicht* besteht. Dies ist erfüllt, wenn die Steigung der jeweils anormal verlaufenden Nachfrage- oder Angebotsfunktion im Preis-/Mengendiagramm absolut kleiner ist als beim üblichen Verlauf der Funktion des Marktgegenübers¹⁹⁸. Bei Abweichungen vom Marktgleichgewicht infolge externer Störungen kommt es dann zu Anpassungsprozessen, die eine Entfernung vom Marktgleichgewicht bedeuten. Zu dieser Gruppe von Wettbewerbsversagen werden teilweise auch Fälle zyklischer Preisanpassungen gezählt (z. B. sogenannter „Schweinezyklus“).
- Wettbewerbsversagen ist zudem im Falle *öffentlicher Güter* gegeben¹⁹⁹. In der Wissenschaft wird von öffentlichen Gütern gesprochen, wenn sich einerseits Konsumenten nicht von der Nutzung des Gutes ausschließen lassen (Nicht-Ausschließbarkeit) und andererseits durch das Hinzutreten weiterer Konsumenten der Nutzen der anderen nicht beeinträchtigt wird

¹⁹⁶ Vgl. etwa KRUSE, J., Ordnungspolitische Grundlagen der Deregulierung, in: SEIDENFUS, H., (Hrsg.), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. 184, Berlin 1989, S. 21 f.

¹⁹⁷ Vgl. EICKHOF, N. (1993), a.a.O., S. 218.

¹⁹⁸ Vgl. OLTEN, R., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München 1995, S. 76.

¹⁹⁹ Vgl. ABERLE, G. (1992), a.a.O., S. 69.

(Nicht-Rivalität)²⁰⁰. Sind beide Kriterien erfüllt, wird von reinen oder spezifischen öffentlichen Gütern gesprochen; besteht zwar keine Rivalität im Konsum, der Ausschluß ist aber möglich, handelt es sich um sogenannte Clubgüter oder Mautgüter und ist umgekehrt die Rivalität gegeben, der Ausschluß aber nicht möglich oder gewollt, ist von Allmendegütern die Rede²⁰¹. Der Ausschluß kann entweder - mangels durch das Rechtssystem zugewiesener Eigentums- oder Besitzstandsrechte - nicht möglich sein oder die Maßnahmen für einen Ausschluß sind technisch nicht umzusetzen oder mit einem prohibitiv hohen Aufwand verbunden²⁰². Öffentliche Güter werden daher von der Privatwirtschaft nicht ohne weiteres bereitgestellt.

Von dem letztgenannten Bereich fundamentalen Wettbewerbsversagens zu trennen ist der Fall meritorischer Güter, die eine Sonderklasse der öffentlichen Güter darstellen²⁰³. Diese Güter werden von der Privatwirtschaft in einem aus gesellschaftlicher Sicht nicht ausreichenden Maße angeboten. Ein Beispiel hierfür ist die Schulbildung. Hier ist kein Marktversagen gegeben, der Staat verfolgt nur bestimmte politische Absichten, die über ein ausschließlich privates Angebot nicht erfüllt werden. In diesen Bereichen ist eine staatliche Förderung als ausreichende Maßnahme anzusehen²⁰⁴. So kann etwa der Forderung nach gemeinwirtschaftlichen Leistungsangeboten (meritorische Güter), wie etwa die Aufrechterhaltung einer defizitären Schienenstrecke aus sozialpoliti-

²⁰⁰ Vgl. NOWOTNY, E., „Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft, 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 1996, S. 37 oder STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 19.

²⁰¹ Vgl. FRANKE, S. F., (Ir)rationale Politik? Grundzüge und politische Anwendung der „Ökonomischen Theorie der Politik“, Ökonomische Essays, Band 6, Marburg 1996, S. 50 ff. und SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 29.

²⁰² Vgl. BARTLING, H., Schlußfolgerungen aus Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie für die Wettbewerbspolitik, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 35 des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik a. d. Universität Mainz, Mainz 1992, S. 8.

²⁰³ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL T. (1993), a.a.O., S. 47.

²⁰⁴ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 18.

schen Argumenten, nachgekommen werden, indem, wie in dieser Studie auch noch ausführlicher dargelegt wird, der Staat private Eisenbahnunternehmen mit der Durchführung der gewünschten Verkehrsleistungen beauftragt (sogenanntes Bestellerprinzip).

In Verbindung mit öffentlichen Gütern und dem Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit stehen die aus dem Bereich der Umweltpolitik bekannten *externen Effekte*. Durch unvollständige Wirtschaftsrechnungen der Privaten, in welche die gesellschaftlichen Folgekosten ihres Handelns nicht vollends eingehen, kommt es zu Preisverzerrungen, die sich unter Umständen über den Einsatz allgemeiner Instrumente der Umweltpolitik beseitigen lassen. Die möglichen Maßnahmen zur Internalisierung externer Effekte erfordern somit nicht die Definition eines wettbewerblichen Ausnahmereiches²⁰⁵. Externe Effekte rechtfertigen daher nur dann einen wettbewerblichen Ausnahmereich, wenn eine Internalisierungsstrategie nicht möglich ist. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, ein Staatseingriff in der Form öffentlich-rechtlicher Unternehmen sei prinzipiell nur dann zu akzeptieren, wenn weniger eingriffsintensive Instrumente wie Steuern, Subventionen und Verhandlungen kein ebenso gutes oder besseres Ergebnis herbeiführen²⁰⁶. Wie im folgenden noch gezeigt werden soll, ist auch in diesen Fällen nicht unbedingt ein Leistungsangebot durch staatliche Unternehmen vorzusehen, denn es bieten sich durchaus Möglichkeiten der Einbindung Privater zur Durchführung öffentlicher Aufgaben.

Die Situation labiler Marktgleichgewichte durch inverses Angebotsverhalten läßt sich allenfalls für den Arbeitsmarkt beschreiben, bei dem Arbeitnehmer zur Aufrechterhaltung des gewohnten Einkommensniveaus bei sinkenden Löhnen (in diesem Sinne der Preis der Arbeit) ihr Angebot ausweiten. In anderen Wirtschaftsbereichen ist dieses Verhalten jedoch in aller Regel nicht zu beobachten²⁰⁷. Auch die Fälle branchenruinöser Marktstrukturen, wie diese im Bereich der Agrarwirtschaft abzuleiten sind, erfordern noch

²⁰⁵ Vgl. BARTLING, H. (1992), a.a.O., S. 9.

²⁰⁶ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 116.

²⁰⁷ Vgl. BARTLING, H. (1992), a.a.O., S. 9 f.

nicht die Einrichtung wettbewerblicher Ausnahmebereiche, denn Maßnahmen zur Senkung der Marktaustrittsschranken und zum Abbau der Überkapazitäten würden bereits einen funktionsfähigen Wettbewerbsmarkt ermöglichen²⁰⁸. In der Literatur werden darüber hinaus weitere Begründungen für ein Wettbewerbsversagen angeführt, die jedoch meist ebenfalls über ursachenadäquate Politikmaßnahmen zu beheben sind. Sie sind damit kein Argument für die Schaffung eines wettbewerblichen Ausnahmebereiches.

Von *Marktversagen* wird gesprochen, wenn der Mindestpreis des Angebotes über dem Höchstpreis, den Nachfrager bereit sind zu zahlen, liegt oder preisunelastische Angebots- und Nachfragefunktionen parallel zueinander verlaufen. Letzterer Fall ist jedoch als selten und von nur vorübergehender Natur anzusehen. Im ersten Fall kann der Markt eine Selbstheilung bewirken, indem das Angebot sich besser an die Nachfragesituation, etwa durch Kostensenkung oder Attraktivitätssteigerungen, anpaßt²⁰⁹. Eine weitere Begründung für Marktversagen können außerordentlich hohe Transaktionskosten bilden, indem etwa aufgrund hoher Informations-, Vertrags-, Anpassungs- und Kontrollkosten ein Marktprozeß von vornherein verhindert wird²¹⁰. Ob allerdings damit ein wettbewerblicher Ausnahmebereich zu begründen ist, bleibt fraglich, da genügend Maßnahmen denkbar sind, die zu einer Senkung der Transaktionskosten führen, so z. B. die Schaffung von Informationsbörsen.

Gegenstand der vorliegenden Studie sind primär öffentliche Dienstleistungsangebote, in denen die Tendenz zum natürlichen Monopol begründbar ist. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß gleichzeitig auch Kriterien öffentlicher Güter (Nicht-Rivalität und/oder Nicht-Ausschließbarkeit) erfüllt werden. Im Zentrum der Überlegungen steht jedoch die Theorie natürlicher Monopole. Eine exakte Trennung vom meritorischen Argument öffentlicher Güter

²⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 11. KRUSE vertritt ebenfalls die Ansicht, daß die ruinöse Konkurrenz keine ordnungstheoretische Begründung für einen Regulierungsbedarf liefert. Vgl. KRUSE, J. (1989), a.a.O., S. 23.

²⁰⁹ Vgl. EICKHOF, N. (1993), a.a.O., S. 211 f.

²¹⁰ Vgl. ebenda, S. 210 und 219.

ist ebenfalls nicht vorzunehmen. Charakteristisch für öffentliche Dienstleistungen ist, daß mit ihrem Angebot immer auch gesellschaftliche Interessen verbunden werden. So wird die öffentliche Hand allein per Gesetz schon dazu gezwungen, bestimmte Aufgaben zu erfüllen (sogenannte Pflichtaufgaben), wie dies etwa in den im Rahmen dieser Studie untersuchten Bereichen Abwasser- und Abfallentsorgung der Fall ist. Daneben existiert auch der Begriff der Daseinsvorsorge, nach dem der Staat ein gewisses Ausmaß an Güterversorgung garantieren muß. Im ÖPNV soll etwa ein Mindestangebot auf bestimmten Linien gewährleistet werden. Folglich besteht eine Vermischung der Situation natürlicher Monopole mit dem meritorischen Aspekt gesellschaftlicher Vorstellungen über das vorzusehende Leistungsangebot.

1.2 Das natürliche Monopol

Zunächst soll in relativ knapper Form das theoretische Modell des natürlichen Monopols dargelegt werden. Notwendige Bedingungen für das Vorliegen eines natürlichen Monopols sind²¹¹:

- Aufgrund hoher Economies of scale and scope (Größen- und Verbundvorteile) und damit fallender Durchschnittskosten ist die Konkurrenz mehrerer Anbieter auf einem Markt nicht möglich oder zumindest nicht von Dauer.
- Die Produktion ist mit einem hohen Fixkostenanteil an den Gesamtkosten verbunden (Bei Anwendung der Grenzkosten-Preisregel führt dies im Wettbewerb zu Verlusten des Anbieterunternehmens, da die Stückkosten immer höher als die Grenzkosten ausfallen).
- Ergänzend ist eine preiselastische Nachfrage Voraussetzung, d. h. bereits geringe Preisänderungen müssen einen Wechsel der Nachfrager auf einen anderen Anbieter bewirken, um damit den Prozeß zur vermachteten Marktstruktur zu ermöglichen.

²¹¹ Vgl. BRANDT, U., Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche - Probleme ihrer Identifizierung und Gestaltung, Europäische Hochschulschriften Band 193, Frankfurt a. M./Bern/Las Vegas, 1977, S. 81.

Nach dem Konzept der *Subadditivität der Kosten* im Fall des natürlichen Monopols gilt, daß die Gesamtkosten der Produktion einer Gütermenge bei monopolistischem Angebot geringer ausfallen als bei der Aufteilung auf mehrere Produzenten²¹²:

$$K(X) = K(x_1 + x_2 + \dots + x_n) < K(x_1) + K(x_2) + \dots + K(x_n)$$

X : Gesamtangebotsmenge des Gutes X

$x_1 - x_n$: Teilmengen der Produktion von X

$K(X)$: Kosten der Produktion des Gutes X

Das Kriterium der Subadditivität kann auch auf die Situation von Verbundvorteilen im Mehrproduktfall angewendet werden.

Zentrale Stellung im Rahmen dieses Erklärungsmodells nimmt der Ansatz der *Economies of scale* ein. Die Situation des natürlichen Monopols ist danach im wesentlichen durch sinkende Durchschnittskosten aufgrund von Größen- und Verbundvorteilen geprägt.

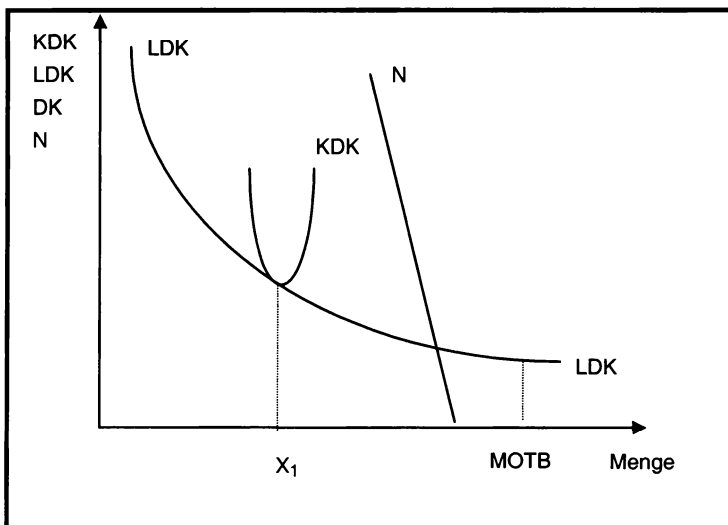
Das Modell kann graphisch veranschaulicht werden. In Abbildung 2 werden die langfristigen Durchschnittskosten (LDK) dargestellt, die gegenüber der kurzfristigen Perspektive hinsichtlich der Faktoren Kapazität und der eingesetzten Technologie unbestimmt sind. Die kurzfristigen Durchschnittskosten (KDK) gelten hingegen für eine bestimmte Kapazität und Produktionstechnik. Die Kurve der langfristigen Durchschnittskosten verläuft bis zum Erreichen der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße (MOTB), ab der keine *Economies of scale* mehr wirksam werden, fallend²¹³. Die Situation des natürlichen Monopols ist dadurch gekennzeichnet, daß die Marktnachfragekurve (N) die langfristigen Durchschnittskosten vor oder bei Erreichen der MOTB schneidet. Das wissenschaftlich umfassendere Kriterium der Subadditivität der Kostenfunktion beinhaltet demgegenüber darüber hinaus den Fall bereits steigender Durchschnittskosten, in

²¹² Vgl. KRUSE, J., *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen 1995, S. 21 f.

²¹³ Vgl. ebenda, S. 26.

dem die Produktion eines Anbieters aber immer noch günstiger ausfällt als bei Aufteilung auf mehrere Konkurrenten.

Abbildung 2: Situation des natürlichen Monopols



Quelle: KRUSE, J., *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen 1985, S. 26.

Ausgehend von einer wettbewerblichen Situation kommt es bei den Gegebenheiten des natürlichen Monopols zum Bestreben der Anbieter, möglichst große Anteile des Marktes zu bedienen, um damit die Stückkosten zu senken und die Konkurrenz preislich unterbieten zu können. Preissenkungen zur Nachfragesteigerung werden immer wieder durch die dabei sinkenden Stückkosten ermöglicht. Es kommt folglich zu einem Prozeß zunehmender Konzentration. Dieser setzt allerdings - wie oben erwähnt - eine ausreichende Preiselastizität der Nachfrage voraus, da ansonsten ein Wechsel der Nachfrager bei Preissenkungen eines Anbieters überhaupt nicht oder nur zögerlich erfolgt. Das Angebot am Markt erfolgt schließlich entweder nur durch einen oder durch eine so geringe Anzahl an Anbietern, daß die Bedingungen eines funktionsfähigen Wettbewerbs zwischen den Marktteilnehmern, etwa durch spontan solidarisches Parallelverhalten, nicht mehr gegeben

sind. Ob sich nun ein Kollektiv- oder Einzelmonopol bei einer solchen Marktstruktur herausbildet, hängt einerseits von der mindestoptimalen Betriebsgröße, die zur Erreichung des Stückkostenminimums erforderlich ist, ab und wird andererseits von dem Ausmaß der marktrelevanten Nachfrage bestimmt, d. h. die Anzahl der Unternehmen, die bei gegebenem Nachfragevolumen zum Stückkostenminimum den Markt nebeneinander bedienen können, ergibt sich aus der räumlichen Verteilung der Nachfrage in Verbindung mit den Transportkosten sowie dem Bedarf an einer Bildung von Teilmärkten durch Produktdifferenzierungen²¹⁴.

Entscheidend ist dabei jedoch auch, daß die Kostendifferenz zwischen der optimalen Kapazität nach der MOTB und einer geringen Produktionsmenge erheblich ist, da ansonsten der monopolistische Anbieter seine Marktstellung gegen potentielle Konkurrenten nicht verteidigen kann. Interessanterweise zeigen die empirischen Studien zu den tatsächlichen Kostenverläufen in verschiedenen Industriezweigen, daß diese Differenzen in aller Regel nur recht gering sind, d. h. die langfristigen Durchschnittskosten haben einen flachen Verlauf²¹⁵.

Für öffentliche Versorgungsunternehmen wurde von J.S. MILL im Jahre 1848 erstmals die Eigenschaft eines natürlichen Monopols unterstellt, und von H.C. ADAMS wurde eine Regulierung dieser Bereiche vorgeschlagen²¹⁶. Problematisch bei der Definition natürlicher Monopole sind, wie von BLANKART und POMMERHNE anhand eines Modells von G.R. FAULHABER aufgezeigt wird, nicht stetig verlaufende Durchschnittskostenkurven, die eine Spezialisierung auf Teilmärkte ermöglichen. Dies mag gesamtwirtschaftlich ineffizient sein, ist aber im betreffenden Teilbereich durchaus vorteilhaft (die Versorgung von zwei Gemeinden kann unter Ausschluß einer Gemeinde günstiger sein, als wenn alle drei zusammengefaßt die Leistung anbieten)²¹⁷.

²¹⁴ Vgl. BARTLING, H., *Leitbilder der Wettbewerbspolitik*, München 1980, S. 17 f.

²¹⁵ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 33 f.

²¹⁶ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 43.

²¹⁷ Vgl. BLANKART, C.B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 433.

Daß in den als natürliche Monopole definierten Bereichen dennoch kein staatliches Angebot vonnöten ist und Möglichkeiten einer Privatisierung bestehen, ist im Folgenden darzulegen. Im natürlichen Monopolfall sind zunächst prinzipiell Maßnahmen denkbar, mit deren Hilfe die bestehenden „natürlichen“ Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen sind, indem entweder die Marktnachfrage über eine Erweiterung des relevanten Marktes, z. B. die Abschaffung der Binnengrenzen innerhalb der EU, ausgeweitet oder mit Hilfe des technischen Fortschritts der Kostendegressionseffekt verringert wird²¹⁸. Weiterhin ist oftmals die Existenz potentieller Konkurrenz bei niedrigen Marktzutrittsschranken ausreichend, um den Monopolanbieter zu disziplinieren, d. h. nach der Theorie der Contestable markets sorgt der drohende Marktzutritt bereits für ausreichenden Wettbewerbsdruck²¹⁹. Ist ein Markt vollständig angreifbar, kommt es auch im Falle eines natürlichen Monopols zu optimalen Marktergebnissen, d. h. der Monopolunternehmer richtet seine Preisbildung am Stückkostenminimum aus²²⁰. Generell sind daher staatliche Maßnahmen in dem Falle erforderlich, wenn die Bedingung der Subadditivität der Kosten und gleichzeitig *Irreversibilität der Investitionen*²²¹, die eine natürliche Marktzutrittsschranke bedeuten, vorliegen²²². Der Monopolist ist lediglich so lange vor potentielltem Wettbewerb geschützt, wie der Effizienzvorteil der anderen Anbieter das Ausmaß der „versunkenen“ Investitionen nicht übersteigt²²³.

Neben den sogenannten „versunkenen Kosten“ können als weitere *Marktzutrittsschranken* die Möglichkeiten zum Zugang zu den notwendigen Ressourcen, Techniken und Vertriebskanälen sowie

²¹⁸ Vgl. BARTLING, H. (1980), a.a.O., S. 54.

²¹⁹ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 20.

²²⁰ Im Monopolfall wird lediglich die Ramsey-Optimalität erfüllt. Vgl. FEHL, U., Zur Theorie angreifbarer Märkte, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 36, Stuttgart/New-York 1985, S. 254.

²²¹ Solche „versunkenen“ Investitionen können auch bei Humankapital gegeben sein, wie bei ausgebildeten Fachkräften, wobei längerfristig jedoch eine Umorientierung der Arbeitnehmer möglich ist. Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 70 f.

²²² Vgl. ebenda, S. 46.

²²³ Vgl. ebenda, S. 56.

das aufzubringende Kapital, die Umstellungskosten und der räumliche Standort genannt werden²²⁴. Weiterhin stellen rechtliche Beschränkungen, Präferenzen der Nachfrager für einen Anbieter und ungleiche Informationen im technischen Bereich eine Marktzugangsbarriere dar²²⁵.

Tabelle 2: Regulierungsbedarf bei Subadditivität und versunkenen Kosten

	keine Irreversibilitäten	mit Irreversibilitäten
keine Subadditivität	aktiver Wettbewerb	aktiver Wettbewerb
Subadditivität	potentieller Wettbewerb	Regulierungsbedarf

Quelle: SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 56 oder VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 122.

Häufig wird für natürliche Monopole direkt eine gesetzliche Marktzugangsbeschränkung mit der Begründung gefordert, Quersubventionierungen beim bisherigen Monopolanbieter zwischen lukrativen Geschäftsbereichen und solchen, die primär mit Defiziten verbunden sind, wären nicht mehr möglich, wenn Konkurrenten des etablierten Unternehmens ausschließlich in gewinnbringende Bereiche eindringen würden (sogenanntes „Rosinenpicken“). Demgegenüber ist allerdings zu erwidern, daß - abgesehen von der Tatsache, daß Quersubventionen aus wirtschaftstheoretischer Sicht ohnehin kein legitimes Mittel zu einer politisch gewollten Defizitabdeckung sind - durch eine Monopolstellung der Druck zu effizienter und innovativer Unternehmensführung beim etablierten Anbieter verlorenggeht²²⁶. Außerdem ist es dem potentiellen Konkurrenten definitionsgemäß schon nicht möglich, ohne gleichzeitig die defizitären Bereiche zu bedienen und damit das

²²⁴ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL T. (1993), a.a.O., S. 88.

²²⁵ Vgl. FEHL, U. (1985), a.a.O., S. 253.

²²⁶ Vgl. EICKHOF, N. (1993), a.a.O., S. 215 f.

gesamte Marktvolumen abzudecken, zu den geringsten Stückkosten anzubieten, d. h. der etablierte Unternehmer könnte die Konkurrenten jeweils unterbieten²²⁷. Eine künstliche Marktabstottung über einen bei öffentlichen Monopolanbietern nicht selten zu findenden Kontrahierungszwang, ist also nicht zweckmäßig.

Denkbar ist allerdings, daß die Monopolsituation nach dem Konzept der Sustainability nicht beständig ist. Danach kann es, auch wenn das Monopolangebot für die Gemeinschaft am kostengünstigsten ist, für eine bestimmte Gruppe mit Einsparungen verbunden sein, eine eigene Marktversorgung vorzusehen, was dann allerdings die Kosten der übrigen Nachfrager erhöhen würde²²⁸. Danach wäre das Monopolrecht staatlich abzusichern, um die geringsten Kosten für die Gemeinschaft zu sichern und einseitige Verteilungsvorteile von bestimmten Gruppen zu verhindern. Es gingen dann allerdings auch die Anreiz- und Disziplinierungswirkungen des Wettbewerbs verloren.

Lassen sich natürliche Monopole begründen und bestehen gleichzeitig hohe, technische, nicht zu beseitigende Marktzutrittschranken - es wird dann auch von *verfestigt vermachteten Marktstrukturen* gesprochen -, so sind grundsätzlich drei Alternativen staatlicher Eingriffe denkbar: Eine erste Lösungsvariante bestünde in einer Verstaatlichung des betreffenden Leistungsbereiches. Alternativ kann der Leistungsbereich in Privathand belassen werden, wobei dann allerdings zur Verhinderung einer Ausnutzung der Monopolstellung eine staatliche Regulierung erforderlich wird. Dritte Möglichkeit und letztlich ordnungspolitisch konsequenter ist die Lösung, mit Hilfe eines Ausschreibungsverfahrens einen Wettbewerb um den Markt zu initiieren. Danach bewerben sich private Unternehmen um das befristete Recht zur monopolistischen Bedienung eines Marktes unter gewissen Auflagen, wie etwa die Einhaltung eines bestimmten Preisniveaus. Dies ist dann gegen-

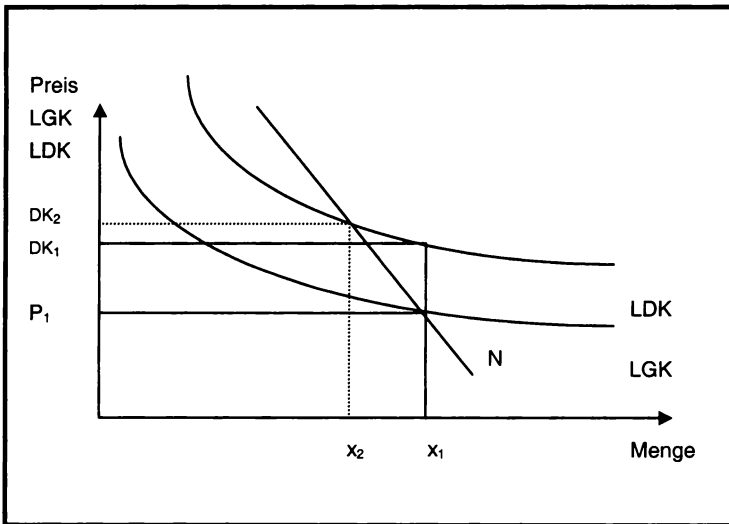
²²⁷ Diese Auffassung vertritt etwa auch Knieps. Vgl. KNEIPS, G., Regulierung von Monopolen - aber wie?, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 38, Stuttgart/New York 1987, S. 315 f.

²²⁸ Die Idee der Sustainability wird etwa kurz dargestellt in: KNEIPS, G./MÜLLER J./WEIZSÄCKER, C.C., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981, S. 77.

über dem Wettbewerb in einem Markt als Second-best-Lösung zu verstehen, indem ein Wettbewerb um das Recht der Monopolbedienung initiiert wird.

Inwieweit ein der wettbewerblichen Marktlösung angenähertes Ergebnis im Falle des natürlichen Monopols erreichbar ist und wie sich die das Monopol charakterisierende Kostensituation im einzelnen darstellt, zeigt Abbildung 3:

Abbildung 3: Ramsey-Preisbildung im natürlichen Monopolfall



Quelle: KRUSE, J., *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen 1985, S. 77.

Dargestellt sind hier wiederum die langfristigen Grenzkosten (LGK) für verschiedene Produktionsbedingungen, während bei den - in der Graphik nicht abgetragenen - kurzfristigen Grenzkosten etwa die Entscheidung über irreversible Investitionen vorgegeben ist. Wohlfahrtsoptimal unter statischen Bedingungen wäre eine Preisbildung nach der Grenzkosten-Preisregel, bei der die Konsumenten- und Produzentenrente maximiert würden²²⁹ (Punkt

²²⁹ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 75.

x_1/p_1). In dieser Situation entstünde beim Monopolanbieter jedoch eine Kostenunterdeckung im Ausmaß der Differenz zwischen langfristigen Durchschnittskosten (LDK) und langfristigen Grenzkosten (LGK). Diese Verluste könnten einerseits über interne oder externe Subventionierung des Anbieters (die jedoch mit erheblichen allokativen Problemen verbunden ist) oder über Preisdifferenzierungen ausgeglichen werden²³⁰.

Volle Kostendeckung ist erst im Schnittpunkt von Nachfragefunktion und langfristigen Durchschnittskosten gegeben (Punkt x_2/DK_2). Dieser Punkt wird als sogenannter Ramsey-Preis bezeichnet, den es als Second-best-Lösung zu erreichen gilt. Der Ramsey-Preis kann durch staatliche Preisregulierung festgelegt werden, oder aber die potentielle Konkurrenz zwingt zur Einhaltung dieses Preises²³¹. Ein - in dieser Studie eingehend erörterter - Wettbewerb um die Marktbedienung würde gleichfalls eine Annäherung an den Ramsey-Preis bedeuten.

Neben der bislang statischen Analyse des natürlichen Monopols falls ist aus dynamischer Sicht zu erwähnen, daß bei verfestigt vermacheten Marktstrukturen nicht nur statisch keine Allokationseffizienz erreicht wird, sondern auch dynamische Wettbewerbsfunktionen nicht erfüllt werden. Aufgrund des mangelnden Konkurrenzdrucks unterbleiben Imitationen und Innovationen durch den Monopolanbieter.

Im folgenden sollen Bereiche vorgestellt werden, für die nach theoretischer Überlegung natürliche Monopole begründet werden können. Dabei soll soweit wie möglich auf vorhandene Abhandlungen und empirische Studien zurückgegriffen werden. In der Literatur findet sich jedoch keine eindeutige Einordnung der Wirtschaftssektoren nach dem Konzept der natürlichen Monopole²³².

²³⁰ Vgl. ebenda, S. 78 ff.

²³¹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 54f.

²³² Eine Aufzählung findet sich etwa bei: Ebenda, S. 57/58.

2. Analyse für die Bereiche öffentlicher Dienstleistungen

2.1 Verkehrsinfrastruktur

2.1.1 Straßeninfrastruktur

Allgemein sind im Bereich der Infrastruktur Eigenschaften zu nennen, die eine Klassifizierung als übliches Marktgut nicht zulassen²³³:

- Technisch: Unteilbarkeit der Anlagen, lange Lebensdauer, Standortgebundenheit, häufige Systemeffekte durch Interdependenzen
- Ökonomisch: Kostendegressionen durch hohe Fixkostenanteile (Subadditivität der Kostenfunktion), häufig mit externen Effekten verbunden, hohes Investitionsrisiko aufgrund der Sunk-costs
- Meist fehlen Marktpreise, und die Betriebsführung ist in der Regel defizitär, d. h. es ist eine zentrale Steuerung und Planung notwendig.

Für die Verkehrsinfrastruktur kann aufgrund der sinkenden Grenz- und Durchschnittskosten im relevanten Nachfragebereich sowie der Existenz der hohen Sunk-costs ein natürliches Monopol als gegeben angesehen werden²³⁴. Autobahnen können daher aufgrund der besonders hohen Investitionen irreversibler Natur regional eine begrenzte Monopolstellung einnehmen, da zwar ein Ausweichen auf Straßen minderer Leistungsfähigkeit und alternative Verkehrsmittel wie die Bahn oder das Flugzeug möglich ist, ersteres aber aus ökologischen Gründen und Aspekten der Sicherheit politisch unerwünscht ist²³⁵.

Bei der Straßeninfrastruktur besteht zwar Rivalität im Konsum, wie sich an der vermehrt zu beobachtenden Stauproblematik deut-

²³³ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 27.

²³⁴ Vgl. ebenda, S. 97.

²³⁵ Ein überhöhtes Verkehrsaufkommen auf Landstraßen und Ortsdurchfahrten bedeutet ein Sicherheitsrisiko und erhöht die Umweltbelastungen. Vgl. MÜNCH, R., Privatisierung des Bundesautobahnnetzes - Chance für die Verkehrs- und Finanzpolitik, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 89.

lich zeigt; der Ausschluß von der Nutzung als zweite Voraussetzung für ein wettbewerbliches Gut läßt sich aber meist nur mit erheblichem Aufwand realisieren²³⁶. Folglich wird in der wissenschaftlichen Diskussion die Straßeninfrastruktur in der Regel nicht als reines öffentliches Gut, sondern als Clubgut angesehen²³⁷. Trotz grundsätzlicher Kollektivguteigenschaften wird Infrastruktur demnach nur von bestimmten abgrenzbaren Nutzergruppen in Anspruch genommen, was eine Beteiligung der Leistungsempfänger an den Kosten erleichtert. Gedacht sei in diesem Zusammenhang an eine schon oft diskutierte und im Bereich des Straßengüterverkehrs in der Bundesrepublik bereits eingeführte Vignette, die von sämtlichen Straßennutzern zu erwerben ist. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang sogar ein Infrastrukturangebot durch private Vereine, welche sich aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren. Die dabei entstehenden hohen Transaktions- und Planungskosten lassen allerdings dennoch ein öffentliches Angebot sinnvoll erscheinen²³⁸.

Dennoch gibt es Wege beim Straßeninfrastrukturangebot, die Privathand einzubinden. Neben der Möglichkeit einer vollständigen Eigentumsübertragung bei den Autobahnen kann in Form einer Managementgesellschaft auch nur der Betrieb, das Management und die Instandhaltung als Aufgabe auf Privatunternehmen übertragen werden. In der Literatur findet sich der Vorschlag, daß möglichst bundesweit nur ein Unternehmen tätig sein sollte, um eine Zersplitterung des Gesamtnetzes zu verhindern²³⁹. Nach der Auffassung ROTHENGATTERS wird bei der Privatisierung von Einzelstrecken oder Teilnetzen der effektive Wettbewerb zwischen den Strecken erschwert, wenn das Restnetz weiter öffentlich betrieben wird, und es kommt zu Schnittstellen- und Transaktionskosten²⁴⁰. Sind mehrere Privatunternehmen in einem Infrastrukturnetz tätig, so würden relevante Netzeffekte nur berücksichtigt, wenn der Staat ergänzend dazu eine Koordinierungsfunktion über-

²³⁶ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 30.

²³⁷ Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 106.

²³⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 96 f.

²³⁹ Vgl. MÜNCH, R. (1995), a.a.O., S. 87.

²⁴⁰ Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 110.

nimmt²⁴¹. Die Möglichkeit eines intermodalen Wettbewerbs wird demnach in der Literatur durchaus kritisch gesehen. Weiterhin ist eine Regulierung von privaten Infrastrukturunternehmen erforderlich, weil die Verkehrsteilnehmer lediglich die Möglichkeit haben, auf ein anderes Verkehrsmittel oder andere Reiseziele auszuweichen²⁴², was für die Nutzer jedoch nicht immer eine echte Alternative darstellt. Generell sollte sich die öffentlich Hand bei der Regulierung auf die Formulierung politischer Ziele im Verkehrsbereich und, wie in der wissenschaftlichen Diskussion teilweise zugestanden, auf eine Förderung des Infrastrukturaufbaus beschränken, keinesfalls aber unternehmerische Aufgaben selbst übernehmen²⁴³.

Um eine Privatisierung der Straßeninfrastruktur (bislang allenfalls für die Bundesautobahnen diskutiert) zu ermöglichen, ist zunächst ein Ertragspotential für die Privatunternehmen zu schaffen, da ansonsten eine Veräußerung nicht durchführbar ist²⁴⁴. Dies wäre durch die Möglichkeit zur Erhebung von Benutzungsentgelten zu sichern. Damit würden einerseits die Kosten unmittelbar dem Nutzer angelastet und aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgegliedert. Andererseits werden Staueffekte durch ein reduziertes Verkehrsaufkommen abgebaut²⁴⁵, was durch reine Kapazitätsausweitungen (weiterer Straßenbau stößt auf erhebliche Widerstände) und den Einsatz von Verkehrsleitsystemen nicht zu erreichen wäre²⁴⁶. Straßenbenutzungsgebühren sind gleichzeitig ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Verkehrspolitik. Über die Erhebung von Staugebühren und Knappheitspreisen lassen sich

²⁴¹ Vgl. ebenda, S. 106.

²⁴² Vgl. KNEIPS, G. (1995), a.a.O., S. 38.

²⁴³ Vgl. KNEIPS, G. (1996), a.a.O., S. 17.

²⁴⁴ Vgl. MÜNCH, R. (1995), a.a.O., S. 86.

²⁴⁵ Auch wenn das Steueraufkommen aus Kfz- und Mineralölsteuer die Kosten für den Straßenbau überschreitet, fehlt bislang eine konsequente Einrechnung der externen Kosten, über deren Ausmaß allerdings in verschiedenen Gutachten der wissenschaftlichen Fachinstitute sehr unterschiedliche Berechnungen vorliegen. Darüber, daß dazu eine Erhöhung der Straßenverkehrsabgaben erforderlich ist, herrscht allerdings weitgehende Einigkeit. Nach deren Berücksichtigung könnte es folglich zu einem Rückgang des Verkehrsaufkommens kommen.

²⁴⁶ Vgl. MÜNCH, R. (1995), a.a.O., S. 86.

Infrastrukturkapazitäten am besten zuteilen²⁴⁷. Räumlich differenzierte Nutzungsentgelte ermöglichen die Vermeidung von Stau-effekten und verbessern die Identifikation der Nutzergruppen, die aus raumwirtschaftlichen externen Effekten der Straßeninfrastruktur Vorteile ziehen können, was in deren Zahlungsbereitschaft zum Ausdruck kommt²⁴⁸. Bezüglich der Benutzungsgebühren besteht allerdings ein Zielkonflikt zwischen der Bedeutung als Lenkungsinstrument (möglichst hohe Gebühr zur Reduktion des Verkehrsaufkommens) und derjenigen als Finanzierungsinstrument (tendenziell geringere Gebühr, um den Umsatz anzuregen)²⁴⁹. Zu befürchten ist schließlich bei einem privaten Infrastrukturangebot, daß eine künstliche Verknappung des Straßenangebotes als monopolistische Strategie erfolgen könnte. Eine freie Gebührenfestsetzung ist demnach nicht möglich. Die Gebührenhöhe wäre staatlich festzulegen. Dem sollte sinnvollerweise ein Wettbewerb zwischen privaten Anbietern um das Monopolrecht zur Infrastrukturbereitstellung, in dem die geringste Gebührenforderung obsiegt, vorausgehen.

Für die Straßeninfrastruktur wird allerdings in der wissenschaftlichen Literatur teilweise auch die Beibehaltung des staatlichen Eigentums gefordert. Der gesamte Bestand an öffentlichen Straßen soll in einen Infrastrukturfonds überführt werden, der für Erhalt und Modernisierung des Straßennetzes als GmbH oder AG (Bund, Länder, Kreise und Gemeinden als Gesellschafter) verantwortlich ist und welchem dazu nutzungsabhängige Entgelte (Road-pricing soweit möglich) zufließen sollen²⁵⁰. Daß bei der Straßeninfrastruktur nicht unbedingt eine staatliche Bereitstellung vonnöten ist, zeigt sich aber etwa daran, daß bereits im 18. Jahrhundert in Eng-

²⁴⁷ Vgl. KNEIPS, G. (1995), a.a.O., S. 38.

²⁴⁸ Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 106 f.

²⁴⁹ Vgl. STEIERWALD, G., Zur Weiterentwicklung des Straßenwesens, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 101.

²⁵⁰ Vgl. DIERCKS, J., Der Infrastrukturfonds - Alternative zur derzeitigen Verkehrsfinanzierung, dargestellt am Beispiel der Straßenverkehrsinfrastruktur, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 92.

land einzelne Straßen privat betrieben und über Nutzungsentgelte finanziert wurden²⁵¹. Mit den Betreibermodellen zur Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus existieren bereits Beispiele eines Wettbewerbs um den Markt.

2.1.2 Eisenbahnwege

Im Bereich des Schienenverkehrs ist zwischen der Schieneninfrastruktur und dem Betrieb auf diesem Netz zu unterscheiden. Für den Netzbereich lassen sich nach Untersuchungen in den USA Skalenerträge vor allem für kleinere Eisenbahnunternehmen - also insbesondere im Nahverkehr - nachweisen: Mit steigender Unternehmensgröße und zunehmender Auslastung sinken die Durchschnittskosten (Economies of density and firmsize)²⁵². Die Bedingungen in den USA lassen sich allerdings aufgrund der sehr unterschiedlichen räumlichen Strukturen nicht auf europäische Verhältnisse übertragen. Eine Untersuchung für die Schweiz konnte keine ausgeprägten Größenvorteile belegen, dafür aber Verbundvorteile, die sich aus dem Netzangebot ergeben²⁵³. Danach würde nur dann ein Unternehmen zu den geringsten Stückkosten produzieren, wenn die gesamte Nachfrage auf dieses Unternehmen konzentriert wäre. Nach BEUERMANN und SCHNEIDER ist auch die Bedingung einer Subadditivität der Kostenfunktion für jede einzelne Schienenrelation der Eisenbahn gegeben²⁵⁴.

Das Monopol im Schienennetz ist aufgrund erheblicher Sunk-costs als Marktzutrittsschranken gegen potentielle Konkurrenz abgesichert²⁵⁵. Einmal verlegte Schieneninfrastruktur läßt sich bei einem Abbruch allenfalls zum Schrottwert veräußern (irreversible

²⁵¹ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 21.

²⁵² Vgl. LAASER, C. F., Wettbewerb im Verkehrswesen - Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991, S. 287.

²⁵³ Vgl. WINK, R. (1995), a.a.O., S. 127 f.

²⁵⁴ Vgl. BEUERMANN, G./SCHNEIDER, J., Das Infrastrukturunternehmen der DB AG - Monopolistischer Gigant oder Partner für alle Schienenverkehrsbetreiber, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 67. Jahrgang, Düsseldorf 1996, Heft 1, S. 40.

²⁵⁵ Vgl. BEUERMANN, G./SCHNEIDER, J. (1996), a.a.O., S. 43.

Kosten). Zusätzlich wird der Markteintritt durch den aufwendigen Flächenerwerb erschwert, der oft sogar die hoheitliche Kompetenz der Enteignung erfordert²⁵⁶. Beim intramodalen Wettbewerb zwischen Schienenstrecken können durchaus verschiedene Verbindungsvarianten zueinander in Konkurrenz stehen, denn es ist beispielsweise auf der Relation Frankfurt-München nur begrenzt erheblich, ob der Weg über Stuttgart oder Würzburg gewählt wird²⁵⁷. Dies gilt im wesentlichen nur für den Fernverkehr. Im Nahverkehr dagegen besteht häufig nur eine Verbindung zwischen zwei Raumpunkten, d. h. intramodaler Wettbewerb ist nur in sehr spärlichem Umfang möglich. Zu beachten ist jedoch der mögliche intermodale Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern²⁵⁸. Generell kann es daher auch nicht im Interesse eines Schieneninfrastrukturunternehmens liegen, die Monopolsituation gegenüber dem nachfragenden Betriebsunternehmen auszunutzen, da beide als Einheit im Markt für Schienenverkehrsleistungen im Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern stehen²⁵⁹. Demnach wäre also auch die Schieneninfrastruktur nicht ohne weiteres als wettbewerblicher Ausnahmereich anzusehen, da der Nahverkehr auf der Schiene durch Bus- oder flexible Taxen-/Mietwagenverkehre ersetzt werden könnte und sich somit in einem intermodalen Wettbewerb befindet.

Weiterhin ist eine regionale Aufteilung der Netze denkbar. Zumindest für Fernverkehrsverbindungen könnten dann die Teilmonopolisten in Konkurrenz zueinander treten, sofern nicht marktbeherrschende Stellungen dies unterbinden. Gleichfalls könnte eine Netzaufteilung nach Kundengruppen erfolgen, indem Trassen verschiedener Klassifikationen für Güter- oder Personenverkehre sowie spezielle Hochgeschwindigkeitsstrecken angeboten werden, wodurch auch bei mehreren Anbietern die Gesamtkosten der Infrastruktur nicht erhöht würden. Damit ist jedoch noch kein Wettbe-

²⁵⁶ Vgl. WINK, R., Institutionelle Reformen der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jahrgang Heft 1, Düsseldorf 1996, S. 27.

²⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 29.

²⁵⁸ Vgl. BEUERMANN, G./SCHNEIDER, J. (1996), a.a.O., S. 38.

²⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 39 f.

werb innerhalb einer Verkehrsart gesichert²⁶⁰. In den wissenschaftlichen Ausführungen zu dieser Thematik wird denn auch aufgrund besonders hoher Irreversibilitäten und der bestehenden Netzeffekte das Schienennetz als ein wettbewerblicher Ausnahmereich anerkannt²⁶¹.

Für das Schienennetz als natürliches Monopol kommt neben der staatlichen Verwaltung, der Beauftragung einer Managementgesellschaft und einer Veräußerung an ein Verkehrsunternehmen als vierte Variante eine Auktion um das Streckennetz in Betracht. Letzteres käme sozusagen einer formalen Veräußerung der Trassen mit Rückkaufsrecht gleich²⁶². Aus wettbewerbspolitischer Sicht geboten wäre ein Wettbewerb um den Markt des Schieneninfrastrukturangebotes bei einzelnen Fernstrecken oder regionalen Netzen²⁶³, da dies einer Marktlösung am nächsten kommen würde. Als Vorbilder können die Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau dienen. Auf die Problematik der Behandlung des großen Ausmaßes an versunkenen Investitionen wird bei Betrachtung der Betreibermodelle der Straßeninfrastruktur in Teil II näher eingegangen. Die Trassennutzung ließe sich vor allem durch internationale Ausschreibungen für jeweils begrenzte Zeiträume auf private Verkehrsunternehmen verlagern²⁶⁴.

Grundsätzlich kommt der Frage der Transaktionskosten im Bereich der Infrastruktur große Bedeutung zu, da mit den Trassenplanungen erhebliche Verhandlungsaufwendungen beim Erwerb der notwendigen Grundflächen verbunden sein können. Problematisch ist hier insbesondere ein möglicherweise strategisches Verhalten der Grundstückseigner (z. B. Verweigerung einzelner Eigentümer oder deren Zusammenschluß zur politischen Beeinflussung), dem durch entsprechend aufwendige Verhandlungsstrategi-

²⁶⁰ Gleiches gilt prinzipiell auch für die Straßeninfrastruktur. Vgl. dazu WINK, R. (1995), a.a.O., S. 130 f.

²⁶¹ Vgl. etwa BEUERMANN, G./SCHNEIDER, J. (1996), a.a.O., S.42.

²⁶² Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 128.

²⁶³ Vgl. etwa WINK, R. (1995), a.a.O., S. 217 f., der generell für Straßen- und Schieneninfrastrukturnetze einen Wettbewerb um den Markt vorschlägt.

²⁶⁴ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 126.

en zu begegnen ist. Hier können sich hoheitliche Rechte, wie das zur Enteignung, als vorteilhaft erweisen. Es lassen sich aber auch effiziente Verhandlungsverfahren entwickeln, die strategisches Verhalten weitestgehend unterbinden, so daß die Anwendung der wettbewerblichen Selbststeuerung damit nicht ausgeschlossen ist²⁶⁵.

2.1.3 Verkehrsknoten

Bei Binnenhäfen wird die Infrastruktur (Schienenwege, Straßen, Hafenbecken, etc.) meist vom öffentlichen Hafenträger selbst bereitgestellt, während bei der Suprastruktur (Gebäude, Umschlagseinrichtungen, Ver-/Entsorgungsleistungen etc.) vermehrt die ortsansässigen Unternehmen die Anlagen errichten und betreiben²⁶⁶. Im Fall der Binnenhäfen ist durchaus denkbar, die Umschlagseinrichtungen zu privatisieren, da zumindest bei größerem Umschlagsvolumen mehrere solcher Anlagen existieren werden und folglich die Reeder zwischen verschiedenen Anbietern wählen können. Der Umschlag erfolgt dann bei der jeweils günstigsten Anlage. Dies gilt nicht für die sonstige Hafeninfrastruktur, die für jeden zugänglich sein muß und vermutlich nur von einem einzigen Anbieter aufgrund der bestehenden Netzeffekte zum Stückkostenminimum angeboten werden kann. Für die Infrastruktur ist also ein natürliches Monopol begründbar, nicht jedoch für die Suprastruktur, bei der durchaus Marktlösungen möglich sind, wie auch Erfahrungen der Praxis zeigen²⁶⁷.

²⁶⁵ Vgl. dazu WINK, R. (1995), a.a.O., S. 89 f.

²⁶⁶ Vgl. HECKLE, W., Die Suprastruktur der Binnenhäfen - in staatlicher oder privater Verantwortung, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 80.

²⁶⁷ So z. B. im seit 1980 privatisierten Hafen der Gemeinde Leer. Während zunächst die Umschlagseinrichtungen von den Stadtwerken betrieben wurden, waren nach nicht mehr zu deckenden Kostensteigerungen die Anlagen im Jahre 1980 an zwei private Unternehmen veräußert worden, die diese gemäß eines mehrfach verlängerten Betriebsvertrages unterhalten. Eine Ausnutzung der Duopolstellung war bislang nicht zu beobachten. In der Verantwortung der Kommune befinden sich nur noch das Hafenbecken und die Kaianlagen (vgl. Angaben laut telefonischer Auskünfte eines Vertreters der Stadtwerke Leer GmbH).

In gleicher Weise kann auch im Falle von Flughäfen argumentiert werden, bei denen sich gleichfalls die Abfertigungsterminals und vergleichbare Bodendienste in privater Trägerschaft und im Wettbewerb zueinander befinden können. Zumindest für die Rollbahn und die Flugaufsicht ist allerdings ein natürliches Monopol gegeben. Vorteilhaft wäre bei diesen infrastrukturell geprägten Bestandteilen der Verkehrsknoten eine Ausschreibung nach einem Betreibermodell als Wettbewerb um den Markt, da sich ein natürliches Monopol begründen läßt (der Bau einer Konkurrenzanlage bei regionalen Verkehrsknotenpunkten wie Flughäfen und Bahnhöfen erscheint nicht sinnvoll). Ein möglicher Anbieterwechsel erleichtert zudem den diskriminierungsfreien Zugang; da Absprachen zwischen dem Infrastrukturanbieter und einzelnen Nutzern über exklusive Nutzungsrechte erschwert werden.

2.2 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)²⁶⁸

Beim ausschließlichen Betrieb im Schienenpersonennahverkehr läßt sich - im Gegensatz zu den Schienennetzen - grundsätzlich Wettbewerb realisieren²⁶⁹, da weder erhebliche Skalenerträge zu beobachten noch irreversible Kosten als Marktzutrittsschranke gegeben sind. Es zeigen sich zwar im Fahrbetrieb ebenfalls Skalenerträge, jedoch resultieren diese meist aus zu hohen Personalkosten, die durch den Rationalisierungsdruck im Wettbewerb von selbst abgebaut werden können, und aus überzogenen Verwaltungsvorschriften (Sicherheitsvorschriften nach EBO)²⁷⁰. Letztere müßten bei Schaffung eines Wettbewerbsmarktes ohnehin gelockert werden, so daß folglich kein natürliches Monopol im Betrieb

²⁶⁸ Im Rahmen dieser Studie soll unter dem Begriff ÖPNV entgegen dem Gebrauch in der Literatur immer die Gesamtheit der öffentlichen Personennahverkehrsleistungen für Personen auf örtlicher und regionaler Ebene mit den üblichen Verkehrsträgern Schiene (Schienenpersonennahverkehr) und Straße (Busdienste und Taxen) verstanden werden. Dabei wird auf die Verkehrsträger Bus und Schiene fokussiert, da diese Teil der staatlichen Angebotspalette sind, während sich etwa das Taxengewerbe meist ausschließlich in Privathand befindet.

²⁶⁹ Vgl. LAASER, C. F. (1991), a.a.O., S. 74.

²⁷⁰ Vgl. ebenda, S. 290.

nachgewiesen werden kann.²⁷¹ Die Fahrzeuge sind zudem nicht an den Einsatz auf einer bestimmten Strecke gebunden, und es bestehen Märkte für gebrauchte Schienenfahrzeuge²⁷². Eine Ausnahme bilden allenfalls die U-/S-Bahnen mit besonderen Betriebsweisen (z. B. Hamburger oder Berliner S-Bahn mit Stromschiene). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß Unternehmen Fahrzeuge an die Betreiber im SPNV vermieten, wodurch das Investitionsrisiko und damit die Sunk-costs erheblich gemindert würden²⁷³.

Einen Ausnahmereich vom Wettbewerb auf dem Schienennetz sieht LAASER im Bereich einiger regionaler Strecken mit geringem Aufkommen, bei denen Verbundvorteile beobachtet werden konnten²⁷⁴. Diese Situation trifft vor allem auf Strecken zu, die aus gemeinwirtschaftlichen Interessen betrieben werden. Als Besonderheit im Schienenverkehr sind zusätzliche Verbundvorteile zu beachten, die sich durch gemischten Personen- und Güterverkehr ergeben, wobei teilweise beide Verkehre mit demselben Personal und denselben Triebfahrzeugen durchführbar sind²⁷⁵.

Für den Öffentlichen Personennahverkehr durch Omnibusse ist ebenfalls zu fragen, ob das Vorliegen eines natürlichen Monopols begründet werden kann. In empirischen Untersuchungen zeigen sich Economies of density im ÖPNV auf der Straße, d. h. mit steigender Auslastung der Fahrzeuge sinken die Durchschnittskosten²⁷⁶. Da es sich bei den Straßenfahrzeugen um relativ kleine Einheiten handelt und folglich bereits bei geringer Absatzmenge eine Vollauslastung und damit über die Fixkostendegression das Stückkostenminimum erreicht wird, ist allenfalls für sehr schwach ausgelastete Buslinien mit derart geringem Nachfrageniveau, daß die Marktteilnahme mehrerer Anbieter zur MOTB nicht zuläßt, ein

²⁷¹ Vgl. ABERLE, G. (1992), a.a.O., S. 46.

²⁷² Vgl. KNEIPS, G., Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen, in: Jahrbuch für Nationalökonomie Band 209/3-4, Stuttgart 1992, S. 286.

²⁷³ Vgl. MONTADA, M., Der ÖPNV in Deutschland - Einer der größten Verkehrsmärkte weltweit, in: Internationales Verkehrswesen (48), Heft 5/96, S.11.

²⁷⁴ Vgl. LAASER, C. F. (1991), a.a.O., S. 302.

²⁷⁵ Vgl. SUNTUM V., U. (1986), a.a.O., S. 69.

²⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 243 f.

natürliches Monopol gegeben. Darüber hinaus existieren im ÖPNV mit Omnibussen keine hohen Marktzutrittsschranken für potentielle Konkurrenten, da sich die eingesetzten Fahrzeuge leicht in andere Märkte transferieren lassen (z. B. Einsatz von Bussen auf anderen Linien oder im Gelegenheitsverkehr) und Betriebshöfe auch für andere Zwecke einsetzbar sind (etwa als allgemein zugängliche Kfz-Werkstatt oder als Ausstellungshalle)²⁷⁷, d. h. das Ausmaß der irreversiblen Kosten ist gering und kann vernachlässigt werden.

Relevanter ist demgegenüber die Existenz von Verbundvorteilen in Liniennetzen, welche vor allem im innerörtlichen/-städtischen Verkehr zu finden sind²⁷⁸. Nach Ansicht von KNEIPS sind hier die Bedingungen eines natürlichen Monopols gegeben, da nur ein Anbieter, der alle Linien gleichzeitig bedient, die Verkehrsleistungen zu den geringsten Kosten erbringen kann²⁷⁹. Zumindest für eine Fahrplanperiode muß in einem Netz mit Verbundvorteilen ein Anbieter das ausschließliche Bedienungsrecht erhalten, so daß sich wiederum ein Wettbewerb "um den Markt" anbietet. Besteht aber ein intensiver intermodaler Wettbewerb zum Individualverkehr oder bei Buslinien über längere Distanzen zu einer Bahnlinie, so kann wiederum kein wettbewerblicher Ausnahmebereich begründet werden.

Wie in den beiden vorangegangenen Abschnitten gezeigt wurde, ist nach der theoretischen Analyse prinzipiell Wettbewerb im Nahverkehr mit Eisenbahn (im Betrieb) und Omnibus, insbesondere auf überörtlichen Linien mit hohem Verkehrsaufkommen, möglich. Damit würde jedoch im Gesamtangebot noch keine Allokationseffizienz hinsichtlich einer bedarfsgerechten Güterversorgung erreicht, was wie folgt begründet werden kann: Im Gegensatz zum Fernverkehr ist der Nahverkehr in der Regel durch häufige Um-

²⁷⁷ Vgl. LASER, J., Deregulierungspotentiale im Omnibusnahverkehr - Eine komparativ, institutionelle, und normative Analyse, MAV wissenschaftliche Studien, Braunschweig 1994, S. 245.

²⁷⁸ Vgl. KNEIPS, G., Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personen-nahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 94. Jahrgang, Düsseldorf 1993, Heft 4, S. 252.

²⁷⁹ Vgl. ebenda.

stiegsvorgänge und damit verbundenen mehrfachem Wechsel der Verkehrsunternehmen sowie einer Vielzahl möglicher Verbindungen gekennzeichnet. Damit ist für die Attraktivität des ÖPNV ein geschlossenes Verbundangebot mit einheitlichem Tarif und Fahrplan von nicht unerheblicher Bedeutung²⁸⁰. Dies belegen auch die Erfahrungen aus den bestehenden Verkehrsverbünden in den Ballungsräumen mit positiver Nachfrageentwicklung²⁸¹.

Um ein abgestimmtes Angebot zu erreichen, ist allerdings eine enge Kooperation der Verkehrsunternehmen erforderlich, die mit einer vollständigen Liberalisierung und dem damit verbundenen Verbot kartellrechtlicher Absprachen nicht vereinbar ist²⁸². Die sich seit den 70er Jahren in den Ballungszentren bildenden Verkehrsverbünde waren denn auch nach § 99, Absatz II, Ziffer 2 GWB vom generellen Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen ausgenommen worden²⁸³. Zwar liegt die gegenseitige Anerkennung von Fahrscheinen und die Koordinierung der Anschlüsse im freien Wettbewerb durchaus im Interesse der Unternehmen²⁸⁴, jedoch bedeuten die notwendigen Absprachen eine Annäherung der Verkehrsbetriebe, die leicht zu solidarischem Verhalten und einer Marktaufteilung untereinander umschlagen kann. Im Wettbewerb der ÖPNV-Anbieter wäre zudem eine gegenseitige Tarifanerkennung analog zum Linienluftverkehr möglich²⁸⁵. Durch die Vielzahl möglicher Verbindungen und die wiederholte Nutzung verschiedener Anbieter würde allerdings der Abrechnungs- und

²⁸⁰ Vgl. WOLF, K.-H., Der Wandel der Verkehrsverbünde im Zeichen von Deregulierung und Regionalisierung, in: *Nahverkehrspraxis*, Nr. 5/1996, S. 11.

²⁸¹ Vgl. ebenda.

²⁸² Vgl. GIGER, M., Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, St. Gallener Beiträge zum Tourismus und zur Verkehrswirtschaft, Band 14, Stuttgart 1991, S. 101.

²⁸³ Vgl. STERTKAMP, W., Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr – Verschlechterungen für die Kunden, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 5/1998, S. 212.

²⁸⁴ Vgl. LAASER, C.F., Die Bahnreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft Kiel 1994, S. 13.

²⁸⁵ Vgl. WITTENBRINK, P., Privatisierung im Schienenpersonennahverkehr, in: *Privatisierung des Schienenverkehrs*, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft a. d. Universität Münster, Heft 130, Göttingen 1993, S. 199.

Kontrollaufwand (bei Fahrtantritt ist noch nicht bekannt, welche Verbindung der Kunde nutzt) derart groß, daß er von eigenständigen Unternehmen im Wettbewerb wohl kaum noch zu bewältigen wäre. Die Unternehmen wären daher immer bestrebt, eine einheitliche Verbundorganisation zu bilden; es besteht dann jedoch die Gefahr, daß außenstehende Unternehmen aus dem Markt verdrängt oder der Marktzugang beschränkt wird. Dies gilt auch für die Realisierung des aus Kundensicht attraktiven integralen Taktfahrplans, welcher ebenfalls einer zentralen Koordinationsinstanz bedarf.²⁸⁶ Dabei sei noch erwähnt, daß etwa Wartezeiten beim Umstieg im Fernverkehr weniger Relevanz als im täglichen Berufspendelverkehr haben dürften. Der Fahrplankoordination kommt damit im Nahverkehr eine wesentliche Rolle zu. Generell ist durch den Einheitstarif und das abgestimmte Verkehrsangebot kein Wettbewerb über die klassischen Parameter Preis und Qualität möglich. Somit läßt sich im ÖPNV eine wettbewerbliche Selbststeuerung nicht mehr umsetzen, und es wäre nur noch ein Wettbewerb um den Markt zu realisieren²⁸⁷.

In der wissenschaftlichen Literatur zu dieser Thematik wird denn auch für den innerörtlichen oder innerstädtischen Verkehr das Vorliegen von Verbundvorteilen durch die Bündelung von Verkehrsaufkommen auf einer Linie und die notwendige Netzverknüpfung (Fahrplan- /Anschlußabstimmung) bestätigt²⁸⁸. Für Verkehrsnetze in Ballungszentren mit hohem Verkehrsaufkommen und -dichte werden Economies of scale angenommen, die durch

²⁸⁶ WITTENBRINK ist zwar der Ansicht, auch der integrale Taktfahrplan wäre im Wettbewerb mit mehreren Takten auf einer Linie zu verwirklichen, doch auch diese müßten aufeinander abgestimmt werden. Vgl. ebenda, S. 202 f.

²⁸⁷ Auch in der Literatur wird anstatt der vollständigen Liberalisierung eine "regulierte" Deregulierung vorgeschlagen, wobei dann allerdings den Unternehmen nur noch eine reine Produzentenfunktion zugerechnet wird. Vgl. HORN, C., Ordnungskonzept für die Einnahmenaufteilung und den Defizitausgleich bei Verkehrsverbünden des ÖPNV, Bergisch-Gladbach/Köln 1994, S. 243.

²⁸⁸ Vgl. KNEIPS, G., Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und neue Lösungsansätze, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996, S. 13.

einen Wettbewerb um Fahrgäste nicht realisiert werden könnten²⁸⁹. Allerdings ist nach Ansicht von KNEIPS auch bei diesem Netzbetrieb von Eisenbahnen und Omnibussen mit Bündelungsvorteilen aufgrund des bestehenden potentiellen Wettbewerbs keine Monopolmacht zu erwarten²⁹⁰. Bei der Bewertung des ÖPNV als wettbewerblicher Ausnahmereich ist demnach der intermodale Wettbewerb zu beachten, wobei allerdings durch die Integration der anderen Verkehrsträger in den Verbund nur noch der Individualverkehr und das Taxen/Mietwagengewerbe als Substitutionsmöglichkeiten verbleiben. Daneben ist die weitere technische Entwicklung abzuwarten. Elektronische Fahrkarten (Smart-cards) ermöglichen etwa das Abbuchen der Fahrpreise, analog zu einer Pay-card, beim Einstieg in ein Fahrzeug²⁹¹, d. h. ein Einheitstarif wäre dann nicht mehr unbedingt erforderlich.

Ferner ist darauf zu achten, daß auf Ebene der Verbundorganisation nur solche Aufgaben wahrgenommen werden, die mit den bestehenden Verbundvorteilen in Verbindung zu bringen sind, nicht aber die weiteren unternehmerischen Aufgaben, welche die Erstellung der Verkehrsleistung betreffen. Konsequenterweise wäre schließlich in jedem Einzelfall zu überprüfen, ob die Vorteile eines Verbundangebotes tatsächlich die Effizienz Nachteile einer vollständigen Liberalisierung oder der Ausschreibung von Einzellinien überkompensieren. In einer großflächigen Verkehrsregion mit Nahverkehrsverbindungen, die mehr Durchgangsscharakter haben und ansonsten nur gemeinwirtschaftliche Verkehre (im Auftrag der Körperschaft durchgeführt) aufweisen, wäre ein Verbund wohl nicht unbedingt erforderlich. Als Beispiel seien Interregio- oder Regionalexpreßverbindungen erwähnt, die teilweise noch dem Nahverkehr zugerechnet werden²⁹², bei denen aber eine Inte-

²⁸⁹ Vgl. VAUBEL, O.U., Verkehrsverbünde - je größer desto besser?, in: Internationales Verkehrswesen Heft 1/2 1992, S. 21.

²⁹⁰ Vgl. KNEIPS, G., Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung im Verkehr - Lösungsansätze einer disaggregierten Regulierungspolitik, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 35.

²⁹¹ Vgl. WITTENBRINK, P. (1993), a.a.O., S. 200.

²⁹² Im Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) ist etwa die Benutzung des Interregio mit Verbundfahrausweisen gestattet.

gration in den Verbund nicht zwingend wäre (weniger Umstiegsvorgänge). Dies gilt auch für bestimmte stark frequentierte Buslinien, die dem Berufsverkehr dienen, direkte Verbindungen zwischen Wohn- und Arbeitsplatz schaffen und folglich kein Umsteigen oder einzelne Zubringerlinien erfordern.

Es wird teilweise argumentiert, der ÖPNV sei ein Erfahrungsgut und der Kunde könne die Qualität daher im voraus nicht erkennen, so daß eine Regulierung gerechtfertigt sei²⁹³. Dies ist jedoch abzulehnen, da es sich einerseits bei der Nahverkehrsleistung um einen wiederholten Konsum handelt (etwa Berufspendler) und somit aus schlechter Angebotsqualität entsprechende Konsequenzen gezogen werden können. Zudem können Informationen über das Verkehrsangebot beschafft werden. Im SPNV könnte etwa die Infrastrukturgesellschaft in einem Kursbuch die Fahrdaten veröffentlichen (als Ergebnis der Slotvergabe)²⁹⁴. Die Unternehmen haben aber auch im Wettbewerb ein Eigeninteresse an der Veröffentlichung eines gemeinsamen Fahrplans, um dadurch für das eigene Angebot zu werben.

Um Wettbewerb im Verkehr auf den Verkehrswegen zu sichern, sollte ein ungehinderter Marktzugang eröffnet werden. Jeder Betriebsgesellschaft wären die gleichen Zugangsbedingungen für die Wegeinfrastruktur zuzugestehen, sogenannte Großvaterrechte zur Besitzstandswahrung sind abzulehnen. Eine Behinderung des Marktzugangs ist insbesondere dann zu erwarten, wenn einzelne Verkehrsunternehmen gleichzeitig Anbieter von Infrastruktur- und Verkehrsleistungen sind, wie sich die Situation nach der Bahnreform auch in der Bundesrepublik Deutschland darstellt²⁹⁵. Diese Problematik besteht durchaus auch zu Teilen im Bereich des ÖPNV auf der Straße, da etwa im innerstädtischen Verkehr die Busunternehmen aufgrund der hohen Belastung der Straßen durch den Individualverkehr auf die Benutzung gesonderter Busspuren

²⁹³ Vgl. LASER, J. (1994), a.a.O., S. 245.

²⁹⁴ Vgl. WITTENBRINK, P. (1993), a.a.O., S. 207.

²⁹⁵ Vgl. KNEIPS, G. (1995), a.a.O., S. 36 f.

mit Vorrangschaltungen an Ampelkreuzungen angewiesen sind. Auch hier ist die Benutzung jedem Unternehmen zu gestatten²⁹⁶.

Aus wissenschaftlicher Sicht wird den Kommunen im ÖPNV eine gewisse Koordinationsfunktion zugestanden, indem - etwa nach Ansicht von KNIÉPS - eine zentrale Linien- und Netzplanung für die Region und eine Abstimmung der Fahrplanangebote durch die Aufgabenträger durchgeführt werden sollte. Allerdings käme im Falle lukrativer Überlandlinien, für die kein natürliches Monopol abzuleiten ist, lediglich die Vorgabe von politisch als unverzichtbar angesehenen Mindeststandards in Frage, um der unternehmerischen Kreativität genügend Freiräume zu belassen²⁹⁷.

Für den ÖPNV kann also, wie gezeigt werden konnte, in der Tendenz ein Ausnahmereich definiert werden, auch wenn in begründbaren Einzelfällen eine wettbewerbliche Selbststeuerung möglich wäre. Es bietet sich somit für ÖPNV-Leistungen mit Netzcharakter wiederum ein Wettbewerb um den Markt an. Bei der Ausschreibung solcher Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs sollte die freie Wahl zwischen den Verkehrsträgern möglich sein, um den intermodalen Wettbewerb um die günstigste Verkehrsbedienung nicht zu unterbinden.

Sollte es infolge der Privatisierung zu Preissteigerungen im Personennahverkehr kommen, so könnten aus sozialpolitischen Erwägungen sozial schwächeren ÖPNV-Nutzern wie Pendlern direkte Ausgleichszahlungen gewährt werden²⁹⁸, d. h. es erfolgt eine Subjektförderung anstelle der bisherigen Objektförderung in Form des subventionierten, staatlichen Verkehrsleistungsangebotes. Außerdem sei zur Diskussion um externe Effekte angemerkt, daß sich externe Effekte des Verkehrs entweder durch eine Anlastung der

²⁹⁶ In Städten war es teilweise den regionalen Busunternehmen nicht gestattet die Busspuren zu benützen, da diese den Stadtwerken vorbehalten waren. Dies konnte in einer telephonischen Auskunft eines Vertreters der Stadtwerken Wiesbaden ESWE bestätigt werden, auch wenn dort nunmehr nach Einführung des Nahverkehrsplanes eine gemeinsame Nutzung der Linienwege durch verschiedene ÖPNV-Betreiber erfolgt.

²⁹⁷ Vgl. KNIÉPS, G. (1996), a.a.O., S. 15 f.

²⁹⁸ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 138.

sozialen Zusatzkosten beim Verursacher oder über eine Förderung des benachteiligten Sektors weitgehend beseitigen lassen²⁹⁹. Auch wenn, wie VAN SUNTUM ausführlich darlegt, die zweitgenannte Maßnahme aus wirtschaftspolitischer Sicht keine geeignete Alternative darstellt, so ist durch die erste Form der Internalisierung immerhin eine wettbewerbliche Selbststeuerung möglich. Wettbewerbliche Ausnahmereiche lassen sich somit über externe Effekte allein nicht begründen³⁰⁰.

2.3 Wasserversorgung/Abwasserentsorgung

In England erfolgte schon im 19. Jahrhundert der Aufbau der Wasserversorgung durch Privatunternehmen. In späteren Zeiten kam es jedoch zu einer Kommunalisierung, da aus der Gewinnorientierung heraus politischen Zielen wie der Versorgung auch ärmerer Stadtteile und einer generell möglichst günstigen Versorgung nicht entsprochen wurde. Zudem war die Wasserversorgung fiskalisch interessant³⁰¹. Heutzutage befindet sich in Großbritannien die Wasserversorgung wieder zu 100 % in privaten Händen. In Frankreich sind im Trinkwasserbereich zu rund 70 % sowie im Abwassersektor zu rund 40 % private Betreiber tätig³⁰². Ein privates Angebot hat demnach im Ausland durchaus Tradition, nur in der Bundesrepublik Deutschland ist das öffentliche Leistungsangebot noch die Regel.

Dennoch stellt sich die Frage, ob prinzipiell eine uneingeschränkte Privatisierung aus wettbewerbspolitischer Sicht geboten erscheint. Gemäß den Auffassungen in Wissenschaftskreisen wären bei einer vollständig materiellen Privatisierung zumindest ökonomische und ökologische Kontrollinstanzen erforderlich, die eine Überwachung der Preisbildung und der Wasserstandards

²⁹⁹ Vgl. SUNTUM v., U. (1986), a.a.O., S. 78.

³⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 67.

³⁰¹ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 24 f.

³⁰² Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 2.

übernehmen müßten³⁰³. Diese Rahmengebung widerspricht allerdings nicht dem Prinzip wettbewerblicher Selbststeuerung.

Ein natürliches Monopol ist für die Leitungsnetze der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung, wie im Versorgungsektor allgemein³⁰⁴, gegeben, denn die Errichtung von Parallelnetzen entbehrt zumindest im örtlichen Bereich jeder vorstellbar sinnvollen Grundlage. Das natürliche Monopol kann vor allem auf sogenannte Dichtevorteile bei den Verteilungskosten zurückgeführt werden, d. h. mit zunehmender Versorgungsdichte sinken die Durchschnittskosten³⁰⁵. Die Möglichkeit einer Nutzung der Leitungsnetze durch konkurrierende Versorgungsunternehmen scheidet aus, weil sich dabei unter anderem die jeweilige Wasserqualität nur sehr schwer bemessen und kontrollieren ließe³⁰⁶.

Auch im Abwasserbereich erscheint eine Konkurrenz innerhalb der Abwasserleitungsnetze nicht umsetzbar. Allenfalls denkbar wäre, daß eine Gemeinde als Gesamtheit über die Abgabe der Abwassermengen an verschiedene Entsorger entscheidet. Dazu wären jedoch zumindest längerfristige Verträge notwendig, denn es wäre wiederum eine Leitungsverbindung zur Entsorgungsanlage herzustellen. Somit stellen die Wasserversorgung als auch die Abwasserentsorgung im Bereich der wassertechnischen Anlagen in Verbindung mit den Netzen in einer Region ein natürliches Monopol dar. Anzustreben wäre daher die Initialisierung eines Wettbewerbs zwischen Versorgungsunternehmen um das Angebot der Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung in einer zusammenhängenden Region³⁰⁷.

³⁰³ Vgl. ebenda.

³⁰⁴ Vgl. BRANDT, U. (1977), a.a.O., S. 89.

³⁰⁵ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 34 u. 37.

³⁰⁶ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 189.

³⁰⁷ Maßgebend für die Abgrenzung der Region ist der sich aus den Leitungsnetzen ergebende Verbund von Leistungsempfängern.

2.4 Abfallentsorgung

In der Abfallwirtschaft ist zunächst eine Unterscheidung in die Teilbereiche Sammlung und Transport, Abfallverwertung sowie Abfallentsorgung vorzunehmen³⁰⁸. Die Existenz eines natürlichen Monopols im Bereich der Abfallentsorgungseinrichtungen läßt sich schon damit widerlegen, daß in einem Kreisgebiet, d. h. im Einzugsgebiet eines Aufgabenträgers, oftmals mehrere Deponien zu finden sind. Dies zeigt das Beispiel des Kreises Diepholz (Niedersachsen), in dem fünf Deponien in privater oder öffentlicher Trägerschaft vorhanden sind³⁰⁹. Zwischen diesen ist Wettbewerb möglich, da die Transportkostenunterschiede durch die regionale Ansiedlung im Kreisgebiet nicht sonderlich ins Gewicht fallen dürften. Daß durchaus auch die Möglichkeit besteht, über Kreisgrenzen oder gar Landesgrenzen hinweg die Entsorgungseinrichtung zu wechseln, zeigt der Fall des Rheingau-Taunus-Kreises (Hessen), der sich Mitte 1997 entschlossen hat, die anfallenden Abfälle künftig nicht mehr in der Deponie der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden, sondern in der kostengünstigeren Deponie im rheinland-pfälzischen Singhofen einzulagern³¹⁰. Zwischen diesen beiden Entsorgungsanlagen ist es also, auch wenn es sich dabei um öffentlich-rechtliche Einrichtungen handelt, zur Konkurrenz gekommen.

In der wissenschaftlichen Literatur wird argumentiert, die hohen Investitionsaufwendungen im Bereich der Abfallentsorgungsleistungen begründeten einen wettbewerblichen Ausnahmebereich, da etablierte Anbieter beim Marktzutritt von Neuanbietern die einmal getätigten Investitionen nicht mehr amortisieren könnten. Sicherlich entstehen Verluste bei etablierten Anbietern, wenn effizientere Anbieter diese verdrängen, doch für den Abfallbereich kann diesbezüglich kein wesentlicher Unterschied zu anderen Wirtschaftsbereichen gefunden werden, in denen ebenfalls eine Entwertung von getätigten Anlageinvestitionen beim Ausscheiden

³⁰⁸ Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 18 f.

³⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 20.

³¹⁰ Vgl. O.V., Wiesbaden verhält sich wenig partnerschaftlich, in: FAZ vom 20.06.97, S. 68.

aus dem Markt entstehen kann³¹¹. Diese Verdrängungsprozesse am Markt sind ja gerade gewollt und stellen ein Kernelement des Wettbewerbssystems dar.

Wesentlich anders stellt sich die Situation im Bereich der Sammlung und des Transports der Abfälle dar. Für die Sammlung von Haushaltsabfällen auf örtlicher Ebene sind gewisse Verbundvorteile zu vermuten. Werden etwa nur 20 % der Haushalte bedient, die sich jedoch auf das gesamte Ortsgebiet verteilen, entstehen bei den dazu erforderlichen Fahrten durch alle Straßenzüge nahezu die gleichen Kosten, wie bei der Bedienung aller Haushalte. Ein einziger Anbieter kann hier also wieder den Markt am günstigsten bedienen. In der wissenschaftlichen Literatur wird bestätigt, daß sich aufgrund der Transportkosten bei der Einsammlung der Abfälle zwangsläufig gewisse abgegrenzte Entsorgungsgebiete herauskristallisieren werden, in denen jeweils nur ein Anbieter das Angebot übernimmt³¹². Auch in der Empirie sind Economies of scale bis zur Versorgung von ca. 60.000 Einwohnern belegt, die sich wiederum vor allem auf Dichtevorteile zurückführen lassen³¹³. Anders ist dies im Bereich überregionaler Abfalltransporte oder der Bedienung industrieller Abfallerzeuger mit größerem Mengenaufkommen: Hier können in der Regel mehrere Unternehmen um die Aufträge konkurrieren.

Eine Begründung für hoheitliche Eingriffe in den Bereich der Abfallwirtschaft ist oftmals die Beeinträchtigung der Marktfunktionen durch das Auftreten externer Effekte in Form von Emissionen bei der Abfallbeseitigung. Diese erfordern allerdings, wie in anderen Bereichen wirtschaftlicher Aktivitäten, lediglich eine zentrale Rahmengebung durch die allgemeine Umweltpolitik zur Internalisierung der externen Effekte. Dabei sollten möglichst

³¹¹ Vgl. DLUHOSCH, B., Einstieg in die Kreislaufwirtschaft - Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft?, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III/1995, S. 147.

³¹² Vgl. ebenda, S. 143.

³¹³ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S 37.

marktwirtschaftliche Instrumente in Form von Preis- oder Mengenvorgaben angewendet werden³¹⁴.

Als weiterhin problematisch im Abfallbereich wird die Kollektivguteigenschaft von Entsorgungsleistungen angesehen. Während die Beseitigung von Abfällen im Interesse der Gesamtgesellschaft liegt, ist der Kreis der von den dazu notwendigen Anlagen wie Deponien oder Müllverbrennungsanlagen negativ Betroffenen auf den Standort der Anlagen beschränkt. Mit der Errichtung von Entsorgungseinrichtungen wie Deponien oder Müllverbrennungsanlagen ist daher eine Trittbrettfahrerproblematik verbunden, da die Bürger die Strategie verfolgen, die Anlagen zwar errichten zu wollen, jedoch nicht am eigenen Standort. Die nicht gegebene Präferenzoffenbarung sowie die Widerstände gegenüber der Errichtung von Beseitigungsanlagen erfordern folglich eine überörtliche Rahmensetzung, in der verbindliche Vorgaben über die Standorteignung gesetzt werden und bestimmt wird, in welchen Fällen Einwände von Betroffenen unberücksichtigt bleiben können. Jedoch sollten gleichzeitig weitestgehende Freiheiten in der Umsetzung vor Ort bestehen³¹⁵. Alternativ könnten private Betreiber von Entsorgungsanlagen Ausgleichszahlungen an die betroffenen Anwohner zahlen. Diese fallen um so höher aus, je geeigneter ein Standort ist und je stärker die Widerstände dagegen sind.

Da die Kosten zur Beseitigung der unterschiedlichen Abfallarten unterschiedlich hoch ausfallen, sollten die Entgelte der Entsorgungsanbieter entsprechend gestaffelt sein. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang gleichfalls eine Haftungsregelung, nach der Abfallerzeuger für Schäden aus vorenthaltenen Informationen über die Eigenschaften der Abfälle einzustehen haben sowie generell zur Angabe dieser Informationen verpflichtet sind, da ansonsten Anreize zu einer Mischung von Abfallarten oder Angabe falscher Werte im Rahmen der Informationspflichten bestehen³¹⁶.

³¹⁴ Vgl. HECHT, D./WERBECK, N./WINK, R., Abfallwirtschaft zwischen Marktkoordination und hoheitlicher Planung, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 22, Heft 1-4, 1996, S. 49 f.

³¹⁵ Vgl. ebenda, S. 52 ff.

³¹⁶ Vgl. ebenda, S. 57 ff.

2.5 Elektrizitätswirtschaft

Im Bereich der Energieversorgung wird für die Stromproduzenten kein natürliches Monopol angenommen, da einerseits die optimale technische Betriebsgröße nicht ein Ausmaß annimmt, welches ein Angebot durch ein oder wenige Unternehmen bedingt, obgleich die Fixkosten sowie die daraus resultierenden Größenvorteile recht erheblich ausfallen. Andererseits besitzt das Gut Elektrizität aufgrund seiner Homogenität absolute Austauschfähigkeit³¹⁷ und kann daher über die Netze frei gehandelt werden. Denkbar ist daher, daß Stromkunden, sofern eine diskriminierungsfreie Durchleitung durch die Netze gesichert ist, zwischen verschiedenen Stromanbietern wählen können. Dies gilt jedoch nicht für den Bereich der Verteilungsnetze, da hier die Bedingungen hoher Economies of scale und hoher Kapitalintensität erfüllt sind. Bei regionalen und örtlichen Netzen zur Elektrizitätsversorgung dürfte sich die Situation ähnlich wie bei der Abwasserentsorgung und der Abfallentsorgung darstellen. Daher ist im Bereich der Verteilung und des Transports der produzierten Elektrizität an die Endverbraucher im Nahbereich ein natürliches Monopol gegeben, da die Verlegung von konkurrierenden Parallelleitungen höhere Kosten verursacht³¹⁸. Bei der Nahverteilung von Elektrizität an Privatkunden (Haushalten) mit kleineren Abnahmemengen sind Dichtevorteilen gegeben.

Aus wissenschaftlicher Sicht wäre der Betrieb regionaler oder örtlicher Elektrizitätsnetze daher über einen befristeten Zeitraum an Privatanbieter zu vergeben. Auszunehmen ist davon jedoch die Versorgung von Großkunden³¹⁹. Hierzu ist lediglich ein grobschichigeres Netz erforderlich und die Bündelung der Strommengen erleichtert die Konkurrenz zwischen den Anbietern. Gleichfalls ist bei Fernleitungen wie auch bei Schienenverbindungen intramodaler Wettbewerb möglich.

³¹⁷ Vgl. BRANDT, U. (1977), a.a.O., S. 92.

³¹⁸ Vgl. BORCHERS, H., *Regulierte Strommärkte - Ein Beitrag zur (De-) Regulierungsdebatte in der Elektrizitätswirtschaft*, St. Gallen 1994, S. 17 oder BRANDT, U. (1977), a.a.O., S. 93 f.

³¹⁹ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 36.

2.6 Telekommunikation

Inwieweit für den Telekommunikationsmarkt ein natürliches Monopol begründet werden kann, ist umstritten. Bei der Fernübertragung ist der herrschenden Auffassung nach eine solche Argumentation nicht zu führen³²⁰. In einer Studie für den US-amerikanischen Telekommunikationsmarkt wird das Ausmaß der Größenvorteile vor allem bei der Fernübertragung durch Kabelnetze und Satellitenübertragung als gering eingestuft. Eine Liberalisierung des Telefonnetzes würde danach allenfalls die Kosten der Telekommunikation durch Aufgabe von Größenvorteilen um 1 % erhöhen, was durch die Vorteile des Wettbewerbs und den Abbau von Bürokratie überkompensiert werden könnte³²¹.

Daß für die Fernübertragung kein natürliches Monopol gegeben ist, belegen die ersten Erfahrungen mit dem erst zum Jahresbeginn 1998 in der Bundesrepublik Deutschland liberalisierten Telekommunikationsmarkt³²². Für einen Wettbewerb im Fernverkehr sprechen gleichfalls die vielfältigen Möglichkeiten der Übertragung z. B. über die Stromnetze³²³ als auch unter Nutzung von Schienenwegerechten³²⁴. Im Bereich der Ortsnetze hingegen, durch die eine

³²⁰ Vgl. etwa WITTE, E. (Hrsg.), Neuordnung der Telekommunikation - Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Heidelberg 1987, S. 74 f.

³²¹ Vgl. KNEIPS, G./MÜLLER J./WEIZSÄCKER, C.C. (1981), a.a.O., S. 84 f. Die Autoren vertreten jedoch die Auffassung, daß sich dies nicht unbedingt auf die Bundesrepublik übertragen ließe, da in einem kleineren Land Größenvorteile eine größere Rolle spielen können.

³²² Einer Studie zufolge sind bislang 2,8 % der Kunden zu den neuen, privaten Telefongesellschaften gewechselt, 36,8 % sind als potentielle Kunden einzuordnen, und dies bei einem noch recht geringen Informationsgrad der Bevölkerung über die neuen Angebote. Vgl. O.V., Der Handyman verläßt die Telekom, in: Handelsblatt vom 7.5.1998, Nr. 87, S. 23.

³²³ In England wurde z. B. ein Großversuch zur Datenübertragung über Stromnetze unternommen. Vgl. O.V., Ein Großversuch in England zur Datenübertragung über das Stromnetz, in: FAZ vom 20.10.1997, Nr. 243, S. 29.

³²⁴ In den USA nutzt das Telekommunikationsunternehmen QWEST Wegerechte entlang von Eisenbahnstrecken zur Verlegung von Glasfasernetzen. Vgl. O.V., Qwest baut ein Telekommunikationsnetz von futuristischer Dimension, in: FAZ vom 17.10.1997, S. 24. Diese Möglichkeit bietet sich auch in der Bundesrepublik, wo die DB AG über eigene Telefonnetze entlang des Wegenetzes verfügt (derzeit über Mannesmann Arcor betrieben).

Verbindung vom untersten Netzknoten zum Teilnehmer geschaffen wird, ergeben sich Kostenvorteile mit zunehmender Zahl der Anschlüsse und erhöhte Investitionskosten bei mehrfachen Verlegungsarbeiten. Damit wäre hier einerseits aus theoretischer Sicht ein natürliches Monopol zu begründen³²⁵. Andererseits ist im Bereich der Ortsnetze die Entwicklung zu beobachten, daß sich neben der TELEKOM AG Konkurrenznetze zumindest in den großen Städten bilden³²⁶, die allerdings bislang ausschließlich gewerblichen Großkunden zur Verfügung stehen. Für Privatkunden ist die Verbreitung der Mobiltelefone von größerer Bedeutung für die Frage, inwieweit möglicherweise verfestigt vermachteten Marktstrukturen im Telekommunikationsmarkt zu begründen sind. Die Bedeutung der örtlichen Festnetze wird somit generell abnehmen; es handelt sich folglich nur um ein vorübergehendes natürliches Monopol³²⁷, das künftig zunehmend durch den wettbewerblichen Mobiltelefonmarkt Konkurrenz erhalten wird.

2.7 Post- und Paketdienst

Wissenschaftliche Untersuchungen zu Kostenverläufen lassen meist nur für die Zustellung der Brief- und Infopost ein natürliches Monopol vermuten, und dies möglicherweise auch nur in ländlichen Regionen³²⁸. Die lokalen Einsammelungs- und Zustellnetze weisen einerseits Größenvorteile durch sinkende Kosten mit stei-

³²⁵ Vgl. WITTE, E. (1987), a.a.O., S. 74.

³²⁶ In Frankfurt, München, Hamburg und Berlin werden von dem Tochterunternehmen einer britischen Telefongesellschaft eigene Glasfasernetze installiert. Vgl. O.V., Colt: Schneller als der Wettbewerb mit Stadtnetzen am Markt, in: FAZ vom 12.06.1997, S. 20. Bedenklich ist allerdings das Engagement der Kommunen, die durch ihre Stadtwerke ebenfalls zu Netzanbietern avancieren. Vgl. dazu O.V., Städtetag kritisiert Minister Rexrodt, in: Handelsblatt vom 20./21. 06.1997, S. 13.

³²⁷ Dieser Einschätzung sind auch KNEIPS, MÜLLER und WEIZSÄCKER. Die Bedeutung des natürlichen Monopols im Netzbereich könnte durch die technische Entwicklung aufgehoben werden. Vgl. KNEIPS, G./MÜLLER J./WEIZSÄCKER, C.C. (1981), a.a.O., S. 85.

³²⁸ Vgl. ELSENBAST, W., Ausschreibung defizitärer Universaldienste im Postbereich, Diskussionsbeiträge Nr. 176 des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Bad Honnef 1997, S. 10 f.

gender Dichte der Andienungspunkte und steigender Anzahl der Sendungen pro Empfänger auf. Andererseits bestehen Verbundvorteile zwischen Einsammlung und Zustellung, da sich dieselben Gebäude, Fahrzeuge und Personal nutzen lassen und die Kapazitätsauslastung durch die zeitlich getrennt anfallenden Aufgaben optimiert werden kann³²⁹.

Während Einsammlung und Zustellung der Brief- und Paketpost durch fixe Routen charakterisiert sind, sind beim überregionalen Transport durch die Möglichkeit, flexibel Kapazitäten anzumieten, keine wesentlichen Größenvorteile gegeben. Verbundvorteile bestehen bei der Sortierung zwischen eingehenden und ausgehenden Sendungen als auch zwischen gemeinsamer Sammlung und Zustellung³³⁰. Die Existenz von Verbundvorteilen kann jedoch schon daher in Zweifel gezogen werden, als die POST AG selbst Verarbeitungs- und Zustellungsdienste je nach Art der Postsendungen getrennt durchführt (z. B. getrennter Transport von Paketen und Briefpost). Gegen das Vorliegen eines natürlichen Monopols spricht weiterhin der bereits länger bei den Paketdiensten und der Infopostverteilung existierende Wettbewerb zwischen Privatunternehmen und der POST AG³³¹. Weiterhin zeigen die positiven Erfahrungen mit der Liberalisierung der Post im Ausland, bei denen die Leistungsqualität durch eine erhöhte Dichte der Vertriebsstellen (anstelle von Postämtern kommen Postagenturen zum Einsatz) und verkürzte Brieflaufzeiten verbessert wurde, daß eine weitgehende Liberalisierung nicht ausgeschlossen ist³³².

Die Postdienstleistungen sind zudem von keinen allzu großen Irreversibilitäten als Marktzutrittsschranke gekennzeichnet, da sich die Investitionskosten auf Personal, Gebäude und Fahrzeuge beschränken, während der Faktor Infrastruktur - die zu benutzenden

³²⁹ Vgl. BORRMANN, J., Effiziente Verfahren der Ausschreibung von Universaldienstleistungen im Postwesen, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 452, Berlin 1995, S. 66 f.

³³⁰ Vgl. ELSNBAST, W. (1997), S. 9 f.

³³¹ Vgl. KNORR, A., Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: Ein Widerspruch?, in: BERGER, H., Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 72.

³³² Vgl. ebenda, S. 77 f.

Straßen - aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird³³³. Dennoch können die technischen Einrichtungen zur weitgehend automatisierten Sortierung (Lesegeräte, Bandmaschinen etc.) und der langwierige als auch kostspielige Aufbau einer stabilen Marktposition als Marktzugangsbarrieren für Neuanbieter verstanden werden³³⁴. Problematisch ist in dieser Hinsicht darüber hinaus, daß für ein attraktives Angebot eine jeweils flächendeckende Versorgung gewährleistet sein muß, was erhebliche Investitionen erfordert. Es ist jedoch denkbar, daß sich die Privatunternehmer auf die Sammlung und Zustellung in einer Region konzentrieren und Kooperationen mit Anbietern in anderen Regionen schließen, so daß auch auf diese Weise ein flächendeckendes Angebot zu erreichen ist und letztendlich keine unüberwindbaren Marktzutrittsschranken gegeben sind³³⁵.

Zusammenfassend kann demnach für den Postdienst vor allem für die regionalen Sammlungs- und Zustellnetze von einem natürlichen Monopol ausgegangen werden. Hier ergeben sich die gleichen Dichtevorteile, wie diese etwa im Bereich der Abfallsammlung beobachtet werden können. Die örtlichen Sammlungs- und Zustellungsnetze könnten demnach wieder zum Gegenstand einer periodischen Ausschreibung durch die öffentliche Hand gemacht werden. Der überregionale Transport der Postsendungen ist dagegen wettbewerblich zu organisieren.

3. Wissenschaftlicher Lösungsansatz: Wettbewerb um den Markt

3.1 Kritik an den Alternativen

Können verfestigt vermachete Marktstrukturen begründet werden, ist zunächst denkbar, das natürliche Monopol in Staatshand zu belassen. Nach der Theorie der Verfügungsrechte sind dabei aller-

³³³ Vgl. ebenda, S. 69.

³³⁴ BORRMANN argumentiert, daß es sich bei Postdienstleistungen um Erfahrungsgüter handle, seien Investitionen in ein positives Anbieterimage durch niedrige Tarife und andere Marketingaktivitäten notwendig. Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 71 f.

³³⁵ Vgl. ebenda, S. 70.

dings nicht genügend Anreizmechanismen (mangelnde Ergebnisverantwortung) gegeben, um eine effiziente Leistungserstellung zu gewährleisten. Gleichfalls verfügt der Prinzipal (Steuerzahler) nicht über ausreichende Kontrollrechte gegenüber dem Staat oder dem öffentlichen Manager (Agent)³³⁶. Dem ist weiterhin entgegenzuhalten, daß die Zusammenlegung der Ausführung öffentlicher Aufgaben und die Kompetenz zur Gestaltung der dazugehörigen Rahmenumgebung in einer Hand eine unzulässige Vermischung darstellt und leicht zu Mißbrauch führen kann³³⁷. Gegen die Aufgabenwahrnehmung durch öffentliche Unternehmen sprechen zudem grundsätzlich alle im ersten Abschnitt dieser Abhandlung angeführten Vorzüge, die mit einer möglichst weitgehenden Verlagerung aller wirtschaftlichen Aktivitäten in den Privatsektor in Verbindung zu bringen sind.

Die Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor wird allgemein als sehr gering eingestuft. Durch geeignete Reformen ließe sich diese zwar womöglich verbessern³³⁸. Fraglich ist allerdings, ob Reformansätze zur Erreichung von mehr Bürgernähe, verbesserter Mitarbeitermotivation und der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung³³⁹ tatsächlich die gleichen Effekte wie eine Privatisierung aufweisen können. Letztendlich können damit einzelne oben beschriebene Nachteile beseitigt werden; die Problematik fehlender Eigentümerversantwortung und somit der Mangel an Anreizen zu wirtschaftlichem Verhalten bleiben aber weiter bestehen.

Wird die öffentliche Leistungsbereitstellung in Form eines *Regiebetriebs* vorgenommen, besteht eine vollständige Eingliederung

³³⁶ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 223.

³³⁷ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 21.

³³⁸ So werden erhebliche Wirtschaftlichkeitsreserven in der öffentlichen Verwaltung etwa von Unternehmerseite vermutet. Vgl. NECKER, T. (1995), a.a.O., S. 74 f.

³³⁹ Dazu werden vor allem von der KGST Vorschläge zu einem neuen Steuerungsmodell gemacht. Vgl. dazu etwa SCHMITHALS, E./STREIBL, U., Geschäftssegmentierung am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells der KGST, in: Verwaltung und Management, Heft 4/1995, S. 215 f.

in den öffentlichen Haushalt. Dies bedeutet, daß der Betrieb bei wirtschaftlichen Entscheidungen, wie Preisänderungen, dem Einsatz von Produktionsfaktoren und der Aufnahme von Fremdkapital, keine Flexibilität besitzt und von jeweiligen Beschlüssen der kommunalen Gremien abhängig ist³⁴⁰. Demgegenüber wäre zwar der *Eigenbetrieb* durch die eigene Werksleitung und die selbständige Wirtschaftsführung sehr viel flexibler, ist aber über den sogenannten Werksausschuß (mit Vertretern der Kommune) dennoch an die politischen Gremien gebunden. Bei wichtigen Entscheidungen (Rahmenbedingungen und Personalentscheidungen) besteht sogar direkte Bindung an das Votum eines vorgesetzten Hauptverwaltungsbeamten (Gemeindedirektor, Bürgermeister oder Gemeindevorstand). Generell bürgt die Kommune für die Wirtschaftstätigkeit, d. h. die Gemeinde kann hier noch erheblichen Einfluß geltend machen³⁴¹.

Die *formale Privatisierung* durch Umwandlung in eine private Rechtsform würde schon eine sehr viel weitergehendere Verselbständigung bedeuten, da die Mehrheitsverhältnisse im Aufsichtsrat nicht denen im kommunalen Parlament entsprechen. Weiterhin sind das Personal sowie die Vertreter der Gemeinde in den Gesellschaftsgremien nicht mehr an Weisungen der Gemeindeverwaltung gebunden. Jedoch wird die Übersicht über die Verwendung von Haushaltsmitteln erschwert. Hinzu kommen Kostensteigerungen infolge der USt-Pflicht in nichtwirtschaftlichen Aufgabenbereichen sowie durch den dann notwendigen Koordinierungsaufwand zwischen Betrieb und Verwaltung³⁴². Gefahr bei einer formalen Privatisierung ist zudem eine ungewollte Verselbständigung der Unternehmen, die sich zunehmend von den öffentlichen Zielsetzungen entfernen und Konzentrationstendenzen aufweisen. Trotz der Vorzüge vermehrter Flexibilität wird daher die Teilnah-

³⁴⁰ Vgl. MÜHLENKAMP, H. (1994), a.a.O., S. 18 f.

³⁴¹ Vgl. ebenda, S. 56 f.

³⁴² Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 73 ff. Gleiches gilt allerdings auch für weitreichendere Privatisierungen.

me des Staates am Wirtschaftsgeschehen in privater Rechtsform institutionell als eine abzulehnende Praxis angesehen³⁴³.

Würde schließlich im Bereich des natürlichen Monopols eine *funktionale Privatisierung* vorgenommen, wäre eine staatliche Regulierung erforderlich, um eine Ausnutzung der Anbietermacht zu verhindern. Dabei besteht die Gefahr, daß von seiten des Monopolisten eine strategische Politik der Informationsverschleierung betrieben und gleichfalls der Regulator gezielt beeinflußt wird³⁴⁴. Die staatliche Regulierungsinstanz ist grundsätzlich anfällig für eine mögliche Parteinahme, denn auch die staatlichen Regulierer verfolgen Eigeninteressen, die sich nur zu leicht mit den Unternehmensinteressen decken können (z. B. Aussicht auf lukrative Posten nach Abschluß der Verwaltungstätigkeit)³⁴⁵. Zudem besteht bei einer Preisregulierung Uneinigkeit darüber, welche Rentabilität dem Unternehmen zugestanden werden soll (sind bei der Kapitalbasis Anschaffungs- oder Wiederbeschaffungswerte anzusetzen und welche Verzinsung des Eigenkapitals gilt als angemessen?). Als Nachteil wird darüber hinaus in der Literatur angegeben, daß sich regulierte Unternehmen bei Preisregulierungen - wie Studien gezeigt haben - nicht mehr an der Minimalkostenkombination orientieren, sondern eine zu kapitalintensive Faktorallokation wählen³⁴⁶. Nicht zuletzt birgt jede Form der Regulierung die Gefahr, daß die nach der Theorie bestreitbarer Märkte bei Monopolbereichen so wichtige potentielle Konkurrenz unterbunden wird³⁴⁷.

Bei einer vollständigen Privatisierung im natürlichen Monopolbereich würde gleichfalls der Vorwurf bestätigt, Privatisierung

³⁴³ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 27 f.

³⁴⁴ Vgl. GROSSEKETTLER, H. (1988), a.a.O., S. 16 und SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 224.

³⁴⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 66f.

³⁴⁶ Vgl. BRANDT, U. (1977), a.a.O., S. 137 ff.

³⁴⁷ Vgl. KNEIPS, G., Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und neue Lösungsansätze, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996, S. 14.

hätte einen verstärkten Bedarf an Regulierung und Interventionsinstrumentarien zur Folge³⁴⁸. Dieser Ansicht kann durchaus gefolgt werden, wenn etwa die derzeitige Regulierung des liberalisierten Telekommunikationsmarktes betrachtet wird, wobei sich das Bundeskartellamt und die eigens dazu geschaffene Regulierungsbehörde teils den Rang streitig machen³⁴⁹. Die Problematik verstärkter Regulierungen infolge einer Privatisierungsmaßnahme stellt sich jedoch immer nur dann, wenn in wettbewerblichen Ausnahmereichen eine funktionale Privatisierung erfolgt, denn im angesprochenen Beispiel gilt es, den Netzzugang für die Konkurrenten der TELEKOM AG angesichts ihrer dominanten Stellung im Netzbereich zu sichern. Denkbar ist demnach, daß durch den nach der Privatisierung erforderlichen Steuerungs- und Kontrollaufwand zusätzliche Transaktionskosten entstehen, die dann letzten Endes wieder den Effizienzvorteil der Privatisierung überkompensieren³⁵⁰. Das Beispiel des Telekommunikationsmarktes verdeutlicht auch, daß die Personalbesetzung der Regulierungsinstanz vermutlich nicht immer nach fachlichen Kriterien erfolgt, sondern auch politische Interessen einen Einfluß ausüben³⁵¹.

Letztlich sind auch *Kooperationsmodelle* kritisch zu bewerten. Als problematisch bei dieser Privatisierungsform ist anzusehen, daß im Gesellschaftsvertrag öffentliche Interessen formuliert werden müssen, die im Widerspruch zu den Zielsetzungen der privaten Investoren stehen können³⁵². Nachteilig ist zudem die weiterhin notwendige personelle und finanzielle Beteiligung der öffentlichen

³⁴⁸ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 199.

³⁴⁹ Anlaß für das Kompetenzgerangel war die Genehmigung der Telefontarife für den Ortsnetzbereich, die nach Ansicht des Kartellamtes eine Ausnutzung der Monopolstellung der in diesem Bereich dominanten TELKOM AG darstellten. Vgl. etwa RIEDEL, D., Streit zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde nutzt der TELEKOM, in: Handelsblatt vom 09.02.1998, S. 2.

³⁵⁰ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 201.

³⁵¹ Dies veranschaulicht die Personaldebatte über den Präsidenten der Regulierungsbehörde für den Telekommunikationsmarkt. Vgl. WEISHAUP, G., Gute Pöstchen für verdiente Beamte, in: Handelsblatt vom 2.7.1997, S. 2.

³⁵² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 229.

Hand an der Aufgabenverwirklichung, so daß weder eine vollständige Haushaltsentlastung möglich noch das unternehmerische Innovationspotential des Privaten über dessen Eigenverantwortung uneingeschränkt nutzbar gemacht wird³⁵³. Die staatliche Beteiligung vermindert das Risiko für den Privatunternehmer und schmälert somit die Anreize zu einem möglichst effizienten Angebot. Ein weiterer Problembereich bei den Beteiligungen der öffentlichen Hand an privaten Wirtschaftsunternehmen ist, daß sich mittelbar wiederum Beteiligungen an anderen Unternehmen ergeben können, die dann mit dem eigentlichen Staatsinteresse, das für die Legitimierung des Staatseingriffs entscheidend war, nicht mehr viel gemeinsam haben müssen³⁵⁴.

Das Leistungsangebot der öffentlichen Hand durch Regie-, Eigenbetrieb oder Eigengesellschaft sowie gemischtwirtschaftliche Unternehmen als auch die funktionale Privatisierung unter staatlicher Regulierung im natürlichen Monopolfall sind demnach mit erheblichen Nachteilen verbunden. Vorteilhafter ist demgegenüber das im folgenden zu erläuternde Modell eines Wettbewerbs um den Markt.

3.2 Modelle eines Wettbewerbs um den Markt

3.2.1 Allgemeines

Erste Erwähnung fand das Konzept des „Competition for the field“ oder zu deutsch „Wettbewerb um den Markt“ bereits im Jahre 1859 in einem Beitrag von Edwin Chadwick³⁵⁵. Doch schon zu diesem Zeitpunkt war die Idee nicht neu, denn es gab bereits zuvor vereinzelt Realisierungen in der Praxis. Schon im Jahre 1782 wurde etwa ein Franchising-Vertrag in Frankreich mit den

³⁵³ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 50.

³⁵⁴ Z. B. beteiligte sich Bayernwerk, an dem wiederum das Land Bayern eine maßgebliche Beteiligung hält, an Viag, welche in den USA ein Flüssiggaswerk errichten ließ, was nun allerdings nicht mehr mit bayerischen Interessen in Verbindung zu bringen ist. Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (1993), a.a.O., S. 12f.

³⁵⁵ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 214.

Gebrüdern Perrier geschlossen, die ein Exklusivrecht für die Wasserversorgung von Paris erhielten³⁵⁶.

Der Wettbewerb um den Markt dient in wettbewerblichen Ausnahmereichen der Realisierung einer *Second-best-Lösung* gegenüber dem Marktmodell der wettbewerblichen Selbststeuerung. Das natürliche Monopol läßt - wie bereits dargelegt - einen Wettbewerb im Markt nicht zu. Grundidee des Wettbewerbs um den Markt ist es statt dessen, Wettbewerb um die Versorgung in einem Gebiet zwischen konkurrierenden Anbietern zu schaffen und somit eine Fehlllokation von Ressourcen und ein monopolistisches Verhalten zu verhindern³⁵⁷. Durch die Vergabe eines befristeten Monopolrechtes an einem Markt mittels Ausschreibung wird es ermöglicht, einerseits bestehende Größen- und Verbundvorteile durch die alleinige Produktion und Distribution zu realisieren und gleichzeitig Anreize zu einem effizienten Angebot durch den Wettbewerb um den Zuschlag zu schaffen³⁵⁸. Außerdem ist es für die öffentliche Hand möglich, Leistungen gemäß allgemeinpoltischen Zielsetzungen (z. B. soziale Aspekte) im voraus zu definieren, um dann im Wettbewerb nach der kostengünstigsten Umsetzung suchen zu können³⁵⁹. Kostenkalkulation und gegebenenfalls auch Nachfrageprognose sind allerdings Sache der Privatunternehmen, die hierfür gegenüber der öffentlichen Verwaltung sachkundigere Institutionen darstellen³⁶⁰. Entscheidend ist die Schaffung von Wettbewerbs- und Anreizstrukturen und nicht der Ersatz eines öffentlichen Monopols durch ein privates³⁶¹.

Als Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Konzeption eines Wettbewerbs um den Markt im Wege der Ausschreibung nennt

³⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 215.

³⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 216.

³⁵⁸ Vgl. LASER, J., Deregulierungspotentiale im Omnibusverkehr - Eine komparativ, institutionelle und normative Analyse, MAV wirtschaftswissenschaftliche Studien, Braunschweig 1994, S. 223.

³⁵⁹ Damit kann folglich in einem Wettbewerb um den Markt auch dem meritorischen Aspekt öffentlicher Güter Genüge getan werden.

³⁶⁰ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 351.

³⁶¹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 137.

KRUSE das Fehlen signifikanter marktirreversibler Investitionen. Als Bereiche, in denen diese Bedingung erfüllt ist, werden die Müllabfuhr, für die in der Praxis Erfahrungen vor allem aus den Vereinigten Staaten vorliegen (die verwendeten Spezialfahrzeuge sind leicht in anderen Entsorgungsgebieten einzusetzen), Flug-, Fähr- und Buslinien sowie Postdienste angeführt³⁶². Die Existenz langlebiger, sogenannter „versunkener“ Investitionen erschwert den Wechsel der Anbieter bei wiederholten Neuvergaben. Auf diese Problematik wird in dieser Untersuchung genauer eingegangen.

3.2.2 Ausschreibung

Ein Kernelement der Konzeption eines Wettbewerbs um den Markt sind die in der Verwaltungspraxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge seit langem durchgeführten Vergabeverfahren. Ausschreibungen entsprechen im wesentlichen den Charakteristika einer Auktion, bei der Gebote von Konkurrenten für eine Leistungsübernahme abgegeben werden. Es handelt sich bei Ausschreibungen um die Auktion eines spezifischen Einzelauftrages. Die Auktionstheorie unterscheidet folgende mögliche Erscheinungsformen³⁶³:

- *Tiefstpreisausschreibung* (jeder Anbieter kann nur ein Gebot verdeckt abgeben, den Zuschlag erhält das preisgünstigste Unternehmen).
- *Vickrey-Ausschreibung* (jeder Anbieter gibt ein verdecktes Gebot ab. Der Zuschlag ergeht an den günstigsten Bieter, jedoch zur Preisforderung des nächstgünstigen Konkurrenten³⁶⁴).
- *Englische Ausschreibung* (hierbei handelt es sich um einen Prozeß, bei dem sich Anbieter gegenseitig offen unterbieten, bis ein Angebot vorliegt, das nicht weiter unterboten wird).

³⁶² Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 385 f.

³⁶³ Vgl. dazu KRÄKEL, M., Auktionstheorie und interne Organisation, Wiesbaden 1992, S. 107 ff.

³⁶⁴ Vgl. dazu auch Teil III B 1.5.

- *Holländische Ausschreibung* (hier erhöht der Auftraggeber, ausgehend von einem äußerst niedrigen Niveau, den Angebotspreis, bis sich ein Anbieter zur Leistungsübernahme bereit findet).

Auf nähere Ausführungen zu den möglichen Auktionsmodellen und deren Diskussion soll im Rahmen dieser Studie verzichtet werden. In den gesetzlichen Vorschriften für die öffentliche Verwaltung sind ohnehin nur Verfahren vorgesehen, die den Verdingungsordnungen VOB, VOL oder VOF entsprechen. Bei den von der öffentlichen Verwaltung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben praktizierten Ausschreibungsverfahren handelt es sich um Verfahren der Tiefstpreisausschreibung. Die Abgabe der Gebote erfolgt jeweils in Unkenntnis der Konkurrenzangebote (verdeckter Bietprozeß mit simultaner Eröffnung und öffentlichen Leistungsvergaben)³⁶⁵. Zudem ergeht der Zuschlag jeweils an den günstigsten Bieter, und die eingereichten Gebote sind für den Unternehmer verbindlich, d. h. Nachverhandlungen sind ausgeschlossen³⁶⁶. Aus theoretischer Sicht sollen Ausschreibungen grundsätzlich folgende Funktionen erfüllen³⁶⁷:

- Ausschreibungen führen zu einer Offenbarung von Informationen der am Verfahren teilnehmenden Bieter. Sowohl die einzelnen Gebote als auch der letztendliche Vergabepreis sind Ausdruck der Wertschätzung von Objekten oder der mit einer Leistungsübernahme verbundenen Kosten.
- Der Kaufpreis wird durch den Wettbewerb um den Zuschlag maximiert bzw. die Kompensationsforderung minimiert. Dies wird dadurch verstärkt, daß bei Vorliegen von Unsicherheiten aufgrund einer Fehleinschätzung die Vergabe gar über Preis oder unter Kosten erfolgt (sogenannter „Fluch der Gewinner“).
- Resultierend aus den vorgenannten Funktionen werden optimale Bedingungen für die folgende vertragliche Beziehung zwischen

³⁶⁵ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 346.

³⁶⁶ Vgl. etwa GANDENBERGER, O., Die Ausschreibung - organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik a. d. Universität Mainz, Heidelberg 1961, S. 36 ff.

³⁶⁷ Vgl. KRÄKEL, M. (1992), a.a.O., S. 114 ff.

Prinzipal (öffentlicher Auftraggeber) und Agenten (Privatunternehmer)³⁶⁸ geschaffen. Die zwischen beiden Parteien bestehenden Informationsasymmetrien werden abgebaut, und der geeignetste Bieter mit der geringsten Kompensationsforderung wird ausgewählt.

- Ausschreibungen, bzw. Auktionen sind relativ einfach und schnell durchzuführen, da in einer vom Auftraggeber zu begrenzenden Zeit ein Geschäftsabschluß zustande kommt und die Kalkulation der Leistungskosten Aufgabe der Bieterunternehmen wird.

Die formalen Regeln für die durchzuführenden Verfahren werden in den sogenannten Verdingungsordnungen vorgegeben. Dabei sind öffentliche und beschränkte Ausschreibungen zu unterscheiden. Während bei der öffentlichen Vergabe der Bieterkreis unbegrenzt ist und jedem Anbieter das Recht zur Teilnahme zusteht, wird bei der beschränkten Vergabe der Teilnehmerkreis vom öffentlichen Auftraggeber eingegrenzt³⁶⁹. Üblicherweise gestaltet sich der Ablauf eines Ausschreibungsverfahrens in folgenden Schritten³⁷⁰:

- In einem Leistungsverzeichnis werden die Anforderungen an die zur Vergabe anstehende Leistung festgelegt.
- Durch die öffentliche Bekanntmachung werden Preisangebote der Unternehmen eingeholt.
- Bewerber, die mit der Leistungserbringung verbundene Anforderungen nicht erfüllen, werden vom Verfahren ausgeschlossen.
- Nach Prüfung der Angebote ergeht der Zuschlag an den preisgünstigsten Bieter.

Nach erfolgtem Vergabeentscheid müssen die Beziehungen zwischen der öffentlichen Vergabeinstanz und dem Privatunterneh-

³⁶⁸ Dazu vgl. die Ausführungen in Punkt 3.2.

³⁶⁹ Vgl. GANDENBERGER, O. (1961), a.a.O., S. 43 f.

³⁷⁰ Vgl. FINSINGER, J., Die Ausschreibung, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Band 36, 1985, S. 302.

mer, die über den Zeitraum bis zum erneuten Wettbewerb um die Marktbedienung Bestand haben sollen, vertraglich geregelt werden. Im wesentlichen werden dabei die Vorgaben zur Ausschreibung und die Inhalte des vom Unternehmer vorgelegten Angebots fixiert. Ein Wettbewerb um den Markt läßt sich in vertraglicher Hinsicht grundsätzlich in zwei Modellvarianten verwirklichen, dem Betreiber- und dem Konzessionsmodell.

3.2.3 Betreibermodell

Klassisches Vorbild dieser Form der Einbindung Privater in die öffentliche Aufgabenerfüllung ist das Niedersächsische Betreibermodell aus dem Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung. Es steht sozusagen Pate für alle Modelle anderer Leistungsfelder³⁷¹. Kern des Modells ist die Übertragung von Planung, Finanzierung und Betrieb als Gesamtpaket auf ein Privatunternehmen. Grundsätzlich bleibt dabei die öffentlich-rechtliche Körperschaft für die Aufgabenerfüllung verantwortlich und damit auch haftbar³⁷². Dennoch kann der öffentliche Auftraggeber seinerseits den Betreiber haftbar machen und somit eventuelle Schadenskosten oder Strafen bei Zuwiderhandlung gegen Rechtsvorschriften an den Privatunternehmer weiterleiten. Das Unternehmen erhält von der zuständigen Kommune ein sogenanntes Betreiberentgelt, und die öffentliche Hand erhebt ihrerseits Gebühren bei den verschiedenen Empfängern öffentlicher Leistungen. Durch entsprechende Vertragsgestaltung - wie in den folgenden Kapiteln näher aufgezeigt werden soll - kann die öffentliche Einflußnahme auf die Leistungserbringung gesichert werden³⁷³.

Ein Vorteil des Betreibermodells gegenüber einer Regie- oder Eigenbetriebslösung ist, daß das private Unternehmen berechtigt ist, Vorsteuer bei Investitionsausgaben in nichtwirtschaftlichen Bereichen verrechnen zu können. Zwar besteht gleichzeitig die

³⁷¹ In Teil II wird auf die spezielle Ausgestaltung des Modells noch genauer eingegangen.

³⁷² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 185.

³⁷³ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 48.

Umsatzsteuerpflicht bei den Verrechnungspreisen gegenüber der Kommune, es ergibt sich jedoch ein Zins- oder Liquiditätsvorteil, da die Vorsteuer zum Zeitpunkt der getätigten Investitionen in voller Höhe abgezogen werden kann, die USt aber erst über die Laufzeit des Betreibervertrages hinweg fällig wird. Es handelt sich demnach um eine Art „Kredit des Finanzamtes“³⁷⁴. Nachteilig ist die USt-Pflicht beim privaten Betreiberunternehmen nur dann, wenn eine Leistung sehr personalintensiv ist, da in diesem Falle ein Vorsteuerabzug nur sehr begrenzt möglich ist und somit die USt bei der Entgeltberechnung den Vorsteuerabzugsvorteil überkompensiert.

Weiterhin wird die Liquidität der Kommune beim Betreibermodell wie auch bei anderen Formen der Privatisierung verbessert, da die Ausgaben für die Investitionsvorhaben erst in Raten durch das Betreiberentgelt anfallen und zusätzlich Verkaufserlöse aus der Übergabe von Altanlagen an das Privatunternehmen dem öffentlichen Haushalt zufließen können³⁷⁵. Darüber hinaus sind als Vorteile des Betreibermodells ein möglicher Planungswettbewerb vor Auftragserteilung, die meist zu beobachtende Verkürzung der Bauzeit, die verbesserte Flexibilität vor allem im Personalbereich und die nunmehr klare Trennung zwischen den Funktionen Verantwortung, Vollzug und Kontrolle, die zuvor meist noch in der Hand des Staates vereint sind, zu nennen³⁷⁶. Schließlich sind die Nutzung des Know-hows privater Unternehmen, das auf den Privaten verlagerte Investitions-, Finanzierungs- und Betriebsrisiko und die Kostensenkungen durch weniger aufwendige Dimensionierungen der Anlageninvestitionen³⁷⁷ sowie die Tatsache, daß

³⁷⁴ METSCHKOLL, M./SEIFERT, K., Anmerkungen zur Organisation der Abwasserbeseitigung nach dem Niedersächsischen Betreibermodell, in: Der Gemeindehaushalt Nr. 8/1991, S. 181.

³⁷⁵ Vgl. METSCHKOLL, M./SEIFERT, K. (1991), a.a.O., S. 182.

³⁷⁶ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 11.

³⁷⁷ Für private Anbieter bestehen nicht dieselben restriktiven Vorschriften wie bei öffentlichen Unternehmen, und es sind durch den Wettbewerb um die Auftragserteilung Anreize gegeben, bei der Anlagenkonzeptionierung Kosteneinsparungen zu verwirklichen.

private Investoren nicht an öffentlich-rechtliche Vorgaben gebunden sind, von Vorteil³⁷⁸.

Bei einem Betreibermodell müssen Bau und Betrieb nicht notwendigerweise durch *ein* Unternehmen erfolgen. Das Bauunternehmen könnte ein Erbbaurecht für die notwendige Grundstücksfläche, und das Betreiberunternehmen die Betriebsgenehmigung erhalten. Das Verhältnis beider zueinander wird in öffentlich-rechtlichen Verträgen geregelt³⁷⁹. Aus wissenschaftlicher Sicht ist daran allerdings auszusetzen, daß in diesem Falle die Verantwortung des Bauunternehmens für die Funktion der Anlage im Betrieb gemindert wird und das Betreiberunternehmen keinen Einfluß auf die Konzeptionierung der Anlage, welche an den Bedürfnissen des Betriebs orientiert sein sollte, besitzt. Eine Verlagerung der Teilleistung Planung der Abwasserentsorgung auf Private wäre daher auch allein nicht ausreichend, da in diesem Falle das Privatunternehmen nicht für die Folgen einer Fehlplanung einzustehen hätte. Deshalb ist möglichst immer auch die Betriebsleistung mit auf das Unternehmen zu übertragen, da dies Anreize zu einer effizienten und realistischen Planung schafft³⁸⁰. Umgekehrt gehen bei reinen Betriebsführungsmodellen die Vorteile aus der privaten Planung, dem privaten Bau und der privaten Finanzierung verloren. Ein Vorteil von Betriebsführungsmodellen ist allerdings, daß im Falle langlebiger, versunkener Investitionen nicht die zur Amortisierung der Anlageinvestitionen beim Betreibermodell geforderten langen Laufzeiten notwendig sind³⁸¹.

Da der Privatunternehmer in seine Kalkulation auch einen Gewinnanteil einrechnet, wird oftmals als Kritik am Betreibermodell geäußert, daß der Gewinn des Privaten zusätzlich von den Gebührenzahlern aufzubringen sei, was etwa beim Eigenbetrieb nicht der Fall wäre³⁸². Das Betreibermodell ist daher für öffentliche Aufga-

³⁷⁸ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 43 f.

³⁷⁹ Für ein Betreibermodell der Krematorien in Berlin wurde dies als Alternativlösung genannt. Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 199.

³⁸⁰ Vgl. METSCHKOLL, M./SEIFERT, K. (1991), a.a.O., S. 183.

³⁸¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 11.

³⁸² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 182.

benetragter nur dann lohnend, wenn die Effizienzvorteile der privaten Leistungsübernahme die Gewinnkalkulation des Betreibers übersteigen. Ein Nachteil ist weiterhin, daß private Betreiber die öffentliche Einrichtung in aller Regel fremdfinanzieren, während der Staat eine Finanzierung zu großen Teilen aus Eigenkapital und Zuschüssen vornimmt. Dies bedeutet erhöhte Finanzierungskosten beim privaten Betreibermodell durch fällige Kreditzinsen³⁸³.

Problematisch bei einem Betreibermodell ist darüber hinaus, daß die Kommune bekanntlich für die Aufgabenerfüllung im Grundsatz verantwortlich bleibt. Bei Änderungen der Umfeldbedingungen, wie etwa einer veränderten Gesetzeslage sind Anpassungen nur schwer möglich, da die Bedingungen über die einmal abgeschlossenen Betreiberverträge fixiert wurden. Dies bedeutet ein nicht unerhebliches Risiko für den öffentlichen Aufgabenträger³⁸⁴, welches um so größer ist, je länger die Vertragslaufzeit bemessen ist. In einem Kooperationsmodell wird daher der Vorzug gesehen, daß die verbesserten Möglichkeiten der Einflußnahme der öffentlichen Aufgabenträger auf die Geschäftspolitik gleichfalls deren Risiko verringern³⁸⁵. Daher liegt es an der Ausgestaltung der Betreiberverträge, inwieweit das Risiko der öffentlichen Hand gemindert werden kann. Auf diese Weise lassen sich Argumente aufseiten der öffentlichen Verwaltungen gegen eine Privatisierung entkräften.

Weiterhin besteht die Gefahr eines Konkurses oder eines sonstig begründeten Ausfalls des privaten Betreibers, was für den öffentlichen Auftraggeber, der u. U. der Pflichtigkeit zur Erfüllung einer Aufgabe unterliegt, ein nicht unerhebliches Risiko bedeutet. Nicht zuletzt bleibt zu befürchten, daß der Privatunternehmer seine Monopolstellung gegenüber der öffentlichen Hand oder dem Leistungsempfänger über die Laufzeit des Betreibervertrages hinweg ausnutzen könnte.³⁸⁶ Dies läßt sich allerdings - wie noch gezeigt

³⁸³ Vgl. ebenda, S. 183.

³⁸⁴ Vgl. PICK, H., Privatisierung der Abwasserentsorgung - Chance zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und der Bürger, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen Heft 11/1992, S. 773.

³⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 774.

³⁸⁶ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 11.

wird - durch geeignete Regelungen verringern. Grundsätzlich gelten diese Gefahren vor allem für lange Laufzeiten, da der Betreiber hier nur zum Ende hin an einer Goodwill-Bildung beim öffentlichen Auftraggeber interessiert ist, während er zuvor auf den Prozeß des menschlichen Vergessens bauen kann.

Ein wesentlicher Nachteil des Betreibermodells ist, daß in der üblichen Ausgestaltung keine direkte Beziehung zum Nutzer der öffentlichen Leistung hergestellt wird, d. h. die Gebührenerhebung erfolgt weiterhin durch die öffentliche Hand, und das Betreiberunternehmen erhält ein fixiertes Entgelt. Damit kommen Kostensenkungen nicht dem Gebührenzahler zugute und bedeuten lediglich Kosteneinsparungen beim Betreiberunternehmen³⁸⁷. Die Effizienzgewinne durch die privatwirtschaftliche Lösung können demnach nicht an den Endkunden weitergegeben werden. Zu überdenken wäre deshalb auch eine Anpassungsregelung der fixierten Verrechnungspreise im Betreibervertrag für den Fall, daß Kostensenkungen realisiert werden können. Nachverhandlungen bergen jedoch mit Blick auf Monopolstellung des Anbieters, der erst bei erneuter Vergabe mit Konkurrenz rechnen muß, wieder die Gefahr einer Ausnutzung zugunsten des Unternehmers. Die fehlende direkte Geschäftsbeziehung zwischen Betreiber und Endverbraucher der Dienstleistung verhindert zudem eine verursachungsgerechte Anlastung der Kosten³⁸⁸, und es entfallen entsprechende Anzeizeffekte zu effizienter Wirtschaftsweise. Die vereinbarten Vertragslaufzeiten sollten deshalb grundsätzlich nicht zu lange gewählt werden, da ansonsten der Wettbewerbsdruck verringert wird und somit die Effizienzanreize für den Monopolanbieter verlorengehen³⁸⁹.

3.2.4 Konzessionsmodell

Von einem Konzessionsmodell wird in der wissenschaftlichen Literatur oftmals schon gesprochen, wenn eine Art Ratenfinanzie-

³⁸⁷ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 184.

³⁸⁸ Vgl. PICK, H. (1992), a.a.O., S. 773.

³⁸⁹ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 52.

rung wie im Infrastrukturbereich vorgenommen wird. Dabei werden der Bau und die Finanzierung etwa von Straßenprojekten an eine Privatunternehmung vergeben, über die Laufzeit der Konzession leistet der öffentliche Aufgabenträger festgelegte Zahlungen, und nach Ablauf der Konzession geht die Infrastruktureinrichtung in das Eigentum des Staates über³⁹⁰. Ziel ist hier primär die Fremdfinanzierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten und nicht die ordnungspolitisch motivierte Aufgabenverlagerung in den Privatsektor. Unter dem Begriff Konzessionsmodell soll in diesem Kontext jedoch die Übernahme der vollständigen Leistungsverantwortung durch ein Privatunternehmen verstanden werden, d. h. neben Planung, Betrieb und Investitionsfinanzierung geht auch die vollständige Einnahmenverantwortung auf den Privaten über.

Grundsätzlich sind nur öffentlich-rechtliche Institutionen zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen berechtigt. Umgekehrt ist es diesen nicht gestattet, privatrechtliche Entgelte zu verlangen³⁹¹. Aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert wäre allerdings, daß der Private im Bereich der Einnahmenerzielung autonom wäre oder zumindest mehr Gestaltungsspielräume erhielte. Die beim Unternehmer angesiedelte Einnahmenverantwortung darf allerdings nicht die Freigabe der monopolistischen Preisbildung bedeuten. Um einen Mißbrauch der auf Zeit verliehenen Monopolmacht zu verhindern, wäre eine ergänzende staatliche Preisaufsicht notwendig, die jedoch mit den weiter oben bereits beschriebenen Problemen verbunden ist.

Alternativ können die beim Endnutzer zu erhebenden Entgelte - wie auch beim Betreibermodell - vertraglich festgelegt werden (allerdings nach Vorschlägen des Unternehmens). Die Autonomie des Privatunternehmers kommt hierbei darin zur Geltung, daß er die Gebühren im Wettbewerb um die Beauftragung eigenständig kalkuliert und diese erst als Ergebnis der Ausschreibung (geringste

³⁹⁰ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 109 f. Dazu können im weiteren Sinne auch sogenannte Pacht- oder Leasingmodelle gezählt werden, bei denen eine Leasinggesellschaft nach Planungen der öffentlichen Hand die Infrastruktur errichtet und diese an den öffentlichen Aufgabenträger verleast bzw. verpachtet. Vgl. ebenda, S. 103 f. u. 106 f.

³⁹¹ Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1997), a.a.O., S. 68 f.

Preisforderung) vertraglich fixiert werden. Damit wird der Anbieter an sein im Wettbewerb abgegebenes Gebot gebunden. Allenfalls wären dann über die Vertragslaufzeit hinweg Preisgleitklauseln zuzulassen, die sich ausschließlich am vom Unternehmer nicht zu verantwortenden Kostenänderungen ausrichten³⁹².

Beim Betreibermodell in der üblichen Ausgestaltung wird dagegen lediglich eine Entgeltforderung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber in den Geboten berechnet. Auch wenn die Entgelte vertraglich fixiert werden, besteht durch die direkte Abrechnung mit den Leistungsempfängern der Vorteil, daß die Preise nicht - wie beim Betreibermodell - politischen Einflüssen unterliegen, sondern von den Anbietern mit Rücksicht auf die Zahlungsbereitschaft der Nutzer kalkuliert würden und zudem sehr viel eher den realen Kostengegebenheiten entsprächen. Der beim Betreibermodell existierende Umweg vom Entgelt des Betreiberunternehmens über Verrechnungen innerhalb der Kommune bis hin zu den Gebührenerhebungen der Verwaltung würde eingespart. Durch die direkte Kostenzuordnung gegenüber den Verbrauchern bestünden auch mehr Anreize zu Kosteneinsparungen³⁹³, die über geringere Gebührenforderungen, wozu der Anbieter zum Erhalt des Zuschlags angehalten ist, an die Leistungsempfänger weitergegeben würden.

Gleichfalls schafft die Einnahmenverantwortung Anreize für ein bedarfsgerechtes Angebot, da dies auch die Einnahmen des Unternehmers erhöht. Je mehr Kunden dieser akquirieren kann, um so besser ist seine Auslastung und um so geringere Gebühren werden verlangt. Das Konzessionsmodell entspricht letzten Endes auch den Forderungen der privaten Unternehmen nach einer möglichst freien und unbeeinflussten Kalkulation der Nutzungsentgelte³⁹⁴.

Ein weiterer Nachteil des Betreibermodells und ein Vorteil der Konzessionslösung ist, daß hier grundsätzlich die Verantwortung für die Leistungserstellung und der Betrieb in einer Hand angesie-

³⁹² Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 174.

³⁹³ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 45.

³⁹⁴ Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1997), a.a.O., S. 70.

delt sind³⁹⁵. Entscheidend ist, daß das Privatunternehmen das Risiko für die Leistungserbringung vollständig übernimmt und somit für das eigene Handeln verantwortlich ist (Stichwort Unternehmerisiko)³⁹⁶. Beim Betreibermodell ist hingegen die öffentliche Hand meist weiterhin für die Leistung verantwortlich und der Unternehmer wird lediglich mit der Durchführung betraut (Subunternehmerverhältnis). Folglich ist die Tatsache, daß es sich bei den zur Disposition stehenden Leistungen nicht um Pflichtaufgaben handelt und sich die öffentliche Verwaltung der Verantwortung für die Aufgabe entziehen, d. h. diese vollständig auf das Privatunternehmen verlagern kann, Voraussetzung für ein Konzessionsmodell in der verwaltungsrechtlichen Praxis. Dies ist nach der derzeitigen gesetzlichen Rahmenordnung nicht in allen öffentlichen Aufgabebereichen gegeben³⁹⁷.

Generell kann festgehalten werden, daß das Konzessionsmodell ein Mehr an Eigenverantwortlichkeit des Privatunternehmers gegenüber dem Betreibermodell schafft und damit auch verbesserte Anreize zu effizientem Verhalten. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre aufgrund der beschriebenen Vorzüge das Konzessionssystem als Second-best-Lösung im Falle wettbewerblicher Ausnahmebereiche durch natürliche Monopole anzustreben, indem so weit wie möglich Eigenverantwortung des Privatunternehmers geschaffen wird. Allerdings ist bei den im Rahmen dieser Studie untersuchten öffentlichen Dienstleistungsangeboten durch die oben angeführte Vermischung mit meritorischen Aspekten das Konzessionsmodell nicht uneingeschränkt umzusetzen. Aufgrund der in Verbindung mit dem Dienstleistungsangebot bestehenden öffentlichen Interessen, die in gesetzlichen Vorgaben ihren Ausdruck finden, bleibt eine Restverantwortung des Staates für die Aufgabenerfüllung unverzichtbar, die vertraglich gegenüber dem Privatunternehmer abgesichert werden muß. Das Konzessionsmodell als Ideal kann

³⁹⁵ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 45.

³⁹⁶ Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1997), a.a.O., S. 70.

³⁹⁷ Vgl. PICK, H. (1992), a.a.O., S. 774 sowie die Ausführungen zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Branchenuntersuchungen in Teil II.

daher nur annäherungsweise verwirklicht werden³⁹⁸. Welche Aussichten und Restriktionen in den untersuchten Aufgabenfeldern in dieser Hinsicht bestehen, zeigen die weiteren Darlegungen.

3.3 Das Prinzipal-Agenten-Problem

Die Prinzipal-Agenten-Theorie beschreibt die Probleme, die zwischen einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung und Interessendivergenzen zwischen Prinzipal und Agent entstehen³⁹⁹. Einerseits können nicht alle Handlungen des Agenten durch den Prinzipal wahrgenommen werden und andererseits gibt es Beobachtungen des Agenten, die vom Prinzipal nicht gemacht werden können. Es wird deshalb davon ausgegangen, daß der Agent nicht immer im Sinne des Prinzipals handelt und sich dann etwa bei Zielverfehlungen leicht auf von ihm nicht zu verantwortende exogene Einwirkungen berufen kann, um eigene Aktionen zu decken⁴⁰⁰. Der Agent könnte daneben bewußt eine Strategie der Informationsverschleierung (z. B. Vortäuschen von Leistungsqualität) verfolgen. Ziel der wissenschaftlichen Analyse muß es sein, vertragliche Regelwerke zu ersinnen, die eine möglichst weitgehende Durchsetzung der Interessen des Prinzipals gewährleisten⁴⁰¹.

³⁹⁸ Aus wissenschaftlicher Sicht kann die öffentliche Interessenvertretung kritisch gesehen und deren Rückführung auf die Vorgabe der für das Wirtschaftssystem geltenden Rahmenordnung gefordert werden. Das Konzessionsmodell ließe sich dann vollständig verwirklichen, doch für die Ausgestaltung wissenschaftlicher Handlungsempfehlungen in der Praxis ist die Existenz gesellschaftlicher Interessen zu berücksichtigen.

³⁹⁹ Vgl. PFAFF, D./ZWEIFEL, P., Die Principal-Agent-Theorie - Ein fruchtbarer Beitrag der Wirtschaftstheorie zur Praxis, in: WiSt Heft 4 April 1998, S. 187.

⁴⁰⁰ Vgl. RICHTER, R./FURUBOTN, E., Neue Institutionenökonomie, Tübingen 1996, S. 163.

⁴⁰¹ Vgl. etwa BARTLING, H., Privatisierung kommunaler Tätigkeiten: Wettbewerbsaspekte und Prinzipal-Agenten-Beziehungen, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz Nr. 41, Mainz 1994, S. 14.

In der Privatwirtschaft ist der Prinzipal jeweils der Eigentümer eines Unternehmens, und das Management stellt den Agenten dar, welcher im Interesse des Eigentümers handeln soll. Bei öffentlich erbrachten Dienstleistungen ist der Prinzipal der Staat (zuständiger Regierungsvertreter oder auch indirekt der Steuerzahler), und das Management des öffentlichen Unternehmens übernimmt die Rolle des Agenten⁴⁰². Wird nun die Leistungserbringung in den Sektor der Privatwirtschaft verlagert, wandelt sich die Situation nur insoweit, als nunmehr der Agent ein privates anstelle eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens ist. Vorteil davon ist, daß der öffentliche Aufgabenträger sehr viel leichter Forderungen gegenüber dem Privatunternehmen stellen kann als gegenüber einem als Teil der Verwaltung geltenden öffentlichen Unternehmen (sprich einem „Kollegen“)⁴⁰³. Auch die Kontrolle läßt sich bei Privatunternehmen besser organisieren, da z. B. Beschwerden der Leistungsempfänger als Kontrollinstrument wirkungsvoller als gegenüber einem öffentlichen Anbieter einzusetzen sind, denn immerhin droht dem Privaten der Auftragsverlust oder eine Entgeltminderung, während die Position eines öffentlichen Unternehmens sehr viel schwerer zu erschüttern ist⁴⁰⁴.

Vielschichtiger wird das Problem, wenn nicht kleine Personengesellschaften das Angebot der öffentlichen Dienstleistungen übernehmen, sondern große Kapitalgesellschaften. In diesem Falle besteht zunächst wiederum die Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen deren Management und der öffentlichen Hand, aber gleichzeitig auch zwischen den privaten Eigentümern und dem Management der Unternehmung⁴⁰⁵. Die Prinzipal-Agenten-Beziehung

⁴⁰² Genauer besteht die Prinzipal-Agenten-Problematik zwischen der Geschäftsleitung und den besser informierten Bereichsmanagern in Privatunternehmen und zwischen den Regierungsorganen und den Verwaltungsbeamten auf Staatsseite. Vgl. PFAFF, D./ ZWEIFEL, P. (1998), a.a.O., S. 188 f. oder SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 32.

⁴⁰³ Vgl. METZGER, M. (1990a), a.a.O., S. 8.

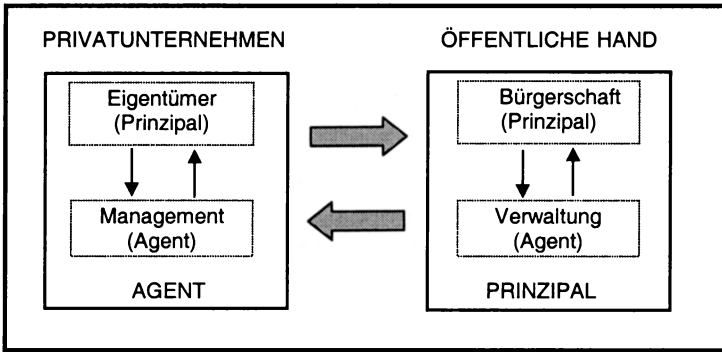
⁴⁰⁴ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 129.

⁴⁰⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 61 f. Hier allerdings für die Beziehung zwischen der Regulierungsbehörde, den Eigentümern und dem Management.

wird in diesem Falle also quasi auf drei Ebenen (Eigentümer-Management-öffentliche Hand) erweitert. Diese Problematik würde dadurch verringert, daß bevorzugt kleine und mittlere Unternehmen beauftragt werden, bei denen kein Auseinanderfallen von Eigentum und Management sowie keine komplexen Strukturen mit entsprechenden Kontroll-, Informations- und Motivationsproblemen wie in Großunternehmen bestehen.

Um die Entscheidungsbefugnisse des Aufgabenträgers zu sichern, wird gefordert, die gesamte Leistungserstellung im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand zu belassen, denn dann sind Überprüfungen der Vertragseinhaltung durch die öffentlichen Unternehmungen dauerhaft vorzunehmen⁴⁰⁶. In diesem Zusammenhang könnte von einer Verkürzung der Prinzipal-Agenten-Problematik gesprochen werden, wenn öffentliche Unternehmen direkt als Teil der öffentlichen Verwaltung geführt werden, denn dann wäre nur die Prinzipal-Agenten-Problematik zwischen den Bürgern und der exekutiven Verwaltung vorhanden und nicht zusätzlich die Beziehung zwischen Verwaltung und beauftragtem Unternehmer. Doch in aller Regel wird selbst ein Regiebetrieb so viel Eigenständigkeit entwickeln (eine eigene Handlungsfähigkeit ist der Zweck dieser Gesellschaftsform), daß selbst hier das Kontroll- und Überwachungsproblem zwischen öffentlicher Verwaltung und öffentlichen Unternehmen aufkommt. Dies gilt insbesondere, wenn das öffentliche Unternehmen als Eigengesellschaft in Privatrechtsform geführt wird. Letztendlich besteht das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Wahlbürgern und der Exekutive ohnehin in jeder demokratischen Gesellschaftsform. Folgende Abbildung 4 verdeutlicht die bestehenden Prinzipal-Agenten-Beziehungen:

⁴⁰⁶ Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1997), a.a.O., S. 72.

Abbildung 4: Prinzipal-Agenten-Beziehungen

Quelle: Eigene Darstellung

Im Zusammenhang mit dem Theorieansatz der Prinzipal-Agenten-Beziehungen stehen die *Theorie unvollständiger Verträge*, in der die Problematik eines unterstellten, opportunistischen Verhaltens nach Vertragsabschluß erörtert wird, sowie die *Theorien impliziter Verträge*, welche die Frage der Durchsetzbarkeit von Verträgen behandeln und darauf hinweisen, daß es sich selbst durchsetzende Verträge gibt⁴⁰⁷. Die Vertragsparteien werden jedoch aufgrund der Ungewißheit zukünftiger Entwicklungen generell nicht sämtliche Einzelheiten im Vertrag fixieren, sondern nachträgliche Anpassungen vorsehen⁴⁰⁸.

Prinzipiell entstehen nach der *ökonomischen Theorie der Verträge* und der *Vertragserfüllung* bei einer Vergabe von Aufträgen an die Privatwirtschaft als Fremdbezug der öffentlichen Hand Transaktionskosten in Form der Vertragsverhandlungen und eventuell erforderlicher Revisionen. Darüber hinaus besteht die Gefahr überhöhter Kosten aufgrund des opportunistischen Verhaltens. Ein möglicher Weg zur Vermeidung derartiger Strategien sind sogenannte Anreizverträge, bei denen sich ergebende Kosten-

⁴⁰⁷ Vgl. RICHTER, R./FURUBOTN, E. (1996), a.a.O., S. 161.

⁴⁰⁸ Vgl. BARTLING, H. (1994), a.a.O., S. 15.

über- oder -unterschreitungen gegenüber der vertraglichen Festlegung zwischen den Vertragsparteien aufgeteilt werden. Damit ist allerdings der Nachteil verbunden, daß einerseits durch die Absicherung gegen Kostenüberschreitungen möglicherweise relativ ineffiziente Anbieter bevorzugt werden (Adverse selection) und andererseits Kostensenkungen wenig wahrscheinlich sind, da diese mit den Auftraggebern geteilt werden müßten⁴⁰⁹.

Ein Problembereich in Verträgen mit Privatunternehmen ist das der Qualitätsunsicherheit. Prinzipiell ist zuvor abzuschätzen, ob ein Anbieter zuverlässig ist. Während der Vertragslaufzeit besteht zudem die Gefahr eines unmerklichen Qualitätsabbaus⁴¹⁰. Dies trifft insbesondere auf Dienstleistungen zu, weil diese oftmals den Charakter von Erfahrungsgütern haben, welche aus wettbewerbspolitischer Perspektive ohnehin schon als problematisch gelten. Die Beurteilung wird im öffentlichen Bereich zusätzlich dadurch erschwert, daß die Gemeindeverwaltung die Leistung im Auftrag der eigentlichen Nutzer bewerten muß, ohne selbst direkt betroffen zu sein⁴¹¹. Für die öffentlichen Auftraggeber besteht bei Bewertung der Leistungen eines Anbieters einerseits die Möglichkeit zur Erfahrungsextrapolation. Bei langfristigen Verträgen wird diese jedoch erschwert, da meist nur kurzfristig gemachte Erfahrungen mit dem Leistungsangebot des Privaten überwiegen und somit strategisches Verhalten möglich wird, indem der monopolistische Vertragspartner sich erst gegen Ende der Laufzeit bemühen könnte, ein positives Bild aufzubauen⁴¹². Andererseits kommt aber auch ein Erfahrungsaustausch mit anderen Institutionen in Frage, die selbst einen Auftrag an den entsprechenden Unternehmer vergeben haben und folglich Angaben zur Zufriedenheit mit einem Unternehmer machen können.

Auf weitere Einzelheiten der theoretischen Erörterungen soll in diesem Rahmen nicht näher eingegangen und auf die einschlägige

⁴⁰⁹ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W./SCHNEIDER, F. (1984), a.a.O., S. 226 f.

⁴¹⁰ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 436.

⁴¹¹ Vgl. STEINHEUER, W., a.a.O., S. 42.

⁴¹² Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 437.

Fachliteratur verwiesen werden. In der folgenden Untersuchung wird vielmehr das Augenmerk auf die praktische Handhabung der Prinzipal-Agenten-Beziehungen in bestehenden Vertragswerken gelegt.

C. Exkurs: Das Recht der öffentlichen Vergabe

1. Europäische Regelungen

Auf Ebene der Europäischen Union (EU) gibt es mehrere Richtlinien zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese gelten für den Bausektor (BKR), für die Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (LKR) und, da in beiden Richtlinien die Sektoren Wasser-/Energieversorgung sowie das Verkehrs-/Fernmeldewesen ausgenommen waren, über die ergänzende Sektorenrichtlinie (SKR) zur Vergabe von Bau- und Lieferaufträgen auch in diesen Bereichen. 1992 wurde die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (DKR) in Kraft gesetzt, wobei auch die SKR ergänzt wurde. Für die DKR gilt eine Wertgrenze von 200.000 ECU (ca. 400.000 DM) und für die SKR eine solche von 400.000 ECU (ca. 800.000 DM)⁴¹³ und 600.000 DM im Telekommunikationsbereich, ab deren Erreichen eine Anwendung der Richtlinien und somit eine europaweite Ausschreibung zu erfolgen hat.

Zum Dienstleistungsbegriff nach der DKR zählen nur solche Leistungen, die aufgrund eines öffentlichen Auftrages und nicht nach Gesetzesvorschrift erbracht werden und noch nicht mit den Richtlinien für den Bausektor und öffentliche Lieferaufträge erfaßt werden. Ausgenommen sind Leistungen des Telekomsektors (Fernsprecheleistungen, Telefon-/Funkdienste u. a.), Miet-/Grundstücksverträge und Forschungs-/Entwicklungsleistungen⁴¹⁴. Die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen darf nach den EU-Vorschriften zu keiner Diskriminierung von Anbietern führen. Es müssen jährlich die Ausschreibungsvorhaben bekanntgegeben

⁴¹³ Vgl. ebenda, S. 232.

⁴¹⁴ Vgl. auch zum Vorigen ebenda, S. 231.

werden, und es ist über deren Ergebnisse zu berichten⁴¹⁵. Nach Art. 36 I und Art. 34 I SKR ist der Preiswettbewerb für den Fall ausgeschlossen, daß nationale Gebührenordnungen dem entgegenstehen⁴¹⁶.

Die Richtlinien der EU gelten nicht unmittelbar in den Nationalstaaten und müssen daher zunächst in nationales Recht umgesetzt werden. Obgleich die Dienstleistungsrichtlinie DKR von 1992 noch bis 1997 nicht in nationales Recht umgesetzt war, besitzt diese seit 1994 (bis zu diesem Zeitpunkt hätte eine Umsetzung erfolgt sein müssen) nach juristischer Interpretation dennoch unmittelbare Gültigkeit in Deutschland⁴¹⁷.

2. Bundesrechtliche Regelungen

Die Umsetzung der EG-Richtlinien erfolgte im deutschen Recht zuerst über § 57 a-c Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), der die Bundesregierung zum Erlass einer Vergabeverordnung (VgV) ermächtigt. Diese Ermächtigung wurde mit Verkündung des Vergaberechtsänderungsgesetzes (VgRÄG) in den Vierten Teil des GWB überführt⁴¹⁸. Die VgV bestimmt, daß bei öffentlichen Aufträgen bei Erreichen der Schwellenwerte nach den EU-Richtlinien die Verdingungsordnungen verpflichtend anzuwenden sind⁴¹⁹. Zur Präzisierung der rechtlichen Grundlagen enthält die VgV einen Verweis auf die Verdingungsordnungen für Bauleistungen (VOB) und die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen (VOL). Letztere wurde im Zuge der verzögerten Umsetzung der EU-Richtlinie DKR 1997 um gewerbliche Dienstleistungen erweitert. In den Sektorenbereichen nach EG-Recht (Trinkwasser-, Strom-, Gas-, Wärmeversorgung, Luftverkehr,

⁴¹⁵ Vgl. ebenda, S. 233.

⁴¹⁶ Vgl. ebenda, S. 234.

⁴¹⁷ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G., Anwendung europarechtlicher Vorschriften in Vergabeverfahren, in: Städte- und Gemeinderat - Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, Sonderdruck Ausgabe 10/96, S. 344.

⁴¹⁸ Vgl. BUNDESGESETZBLATT TEIL I, vom 26. August 1998, S. 2546.

⁴¹⁹ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 344.

Schifffahrt, öffentliche Verkehrsnetze und Telekommunikation) kommen entweder VOL oder VOB nach Überschreiten der in der Richtlinie angegebenen Schwellenwerte zur Anwendung, je nach dem, ob es sich um Bau- oder Lieferaufträge handelt⁴²⁰. Die Verdingungsordnungen bestehen jeweils aus zwei Teilen, einem Teil A, in dem Bestimmungen zum Vergabeverfahren, und einem Teil B, in dem Regelungen zu den Verträgen enthalten sind, wobei die VOB zusätzlich einen Teil C mit den technischen Vertragsbedingungen aufweist⁴²¹. Freiberufliche Dienstleistungen werden mit der ebenfalls erst Ende 1997 geschaffenen Verdingungsordnung für freiberufliche Dienstleistungen (VOF) erfaßt.

VOL und VOB waren ursprünglich nur verwaltungsintern geltende und mit Einführung der Vergabeverordnung (VgV) rechtsverbindlich gewordene Regelungen mit den Zielen einer gleichmäßigen Behandlung aller Beschaffungsvorgänge, der allgemeinen Wahrung des freien Wettbewerbs und der Sicherstellung des wirtschaftlichsten Angebotes⁴²². In § 2 VOL werden die Vergabegrundsätze formuliert⁴²³:

- Die Leistungen sind in der Regel im Wettbewerb zu vergeben.
- Wettbewerbsbeschränkende und unlautere Verhaltensweisen sind zu bekämpfen (Abreden oder Verhandlungen zwischen den Wettbewerbern sind entsprechend dem GWB nicht zugelassen).
- Leistungen sind an fachkundige (es ist eine einwandfreie Ausführung der Arbeiten zu erwarten), leistungsfähige (die technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen müssen vorhanden sein) und zuverlässige (die Gewähr für eine ord-

⁴²⁰ Vgl. § 4 VgV in der Fassung nach der ersten Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung vom 29. September 1997, BUNDESGESETZBLATT Teil I, vom 7. Oktober 1997, S. 238 f. und BUNDESGESETZBLATT Teil I vom 25. Februar 1994, S. 321f.

⁴²¹ Vgl. RÖSEL, W., Stichwort: Ausschreibung - Vergabe - Abrechnung, Wiesbaden/Berlin 1994, S. 17 f.

⁴²² Vgl. SCHALLER, H., Anzuwendende Bestimmungen und Vergabegrundsätze bei Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) nach der VOL, in: Der Gemeindehaushalt 2/1995a, S. 32.

⁴²³ Vgl. SCHALLER, H. (1995a), a.a.O., S. 33 f.

nungsgemäße Vertragserfüllung muß gegeben sein) Bewerber zu vergeben (die Anforderungen werden in § 7 genauer bestimmt).

- Das Entgelt für die Leistungserbringung sollte angemessen sein (laut § 25 ist das wirtschaftlichste Angebot zu wählen, d. h. das günstigste Verhältnis von Preis und gewünschter Leistung ist maßgebend).

Ähnliche Grundsätze lassen sich auch in der VOB/A finden⁴²⁴. Neben der für die Übernahme der Leistung erforderlichen Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit müssen die Bieterunternehmen über die notwendigen technischen und wirtschaftlichen Mittel verfügen. Diese subjektive Zulassungsvoraussetzung stellt eine Marktzutrittsschranke für potentielle Konkurrenten dar. Ausreichend wäre es dagegen, Ausfallbürgschaften oder zu hinterlegende Garantiegelder von den am Bietprozeß teilnehmenden Unternehmen zu verlangen, denn diese Sicherheiten werden einem Unternehmen nur bei entsprechender Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Bieterunternehmens zugestanden. Die Forderung nach angemessenen, also wohl zumindest kostendeckenden Preisen ist im marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem fehl am Platze, da eventuelle Verluste und das Ausscheiden aus dem Markt als systemimmanent anzusehen sind. Eine flexible Preisbildung stellt einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage her⁴²⁵.

Die Verdingungsordnungen kennen drei Formen der Vergabe öffentlicher Aufträge⁴²⁶:

- *öffentliche Ausschreibung* (es wird eine unbeschränkte Zahl an Anbietern zur Angebotsabgabe aufgefordert),
- *beschränkte Ausschreibung* (lediglich ein bestimmter Teilnehmerkreis - nach § 7 VOL/A mindestens drei - ist zum Vergabeverfahren zugelassen, welcher gemäß § 3 I VOL/A bevorzugt nach vorhergehendem Teilnahmewettbewerb zu ermitteln ist),

⁴²⁴ § 3 VOB, abgedruckt in LAMPE-HELBIG, G./WÖRMANN, K. E., Handbuch der Bauvergabe, München 1995, S. 211.

⁴²⁵ Vgl. FINSINGER, J. (1995), a.a.O., S. 318 ff.

⁴²⁶ Vgl. RÖSEL, W. (1994), a.a.O., S. 25.

- *freihändige Vergabe* (aufgrund eines Angebots erfolgt die Beauftragung eines Privatunternehmers ohne förmliches Verfahren).

Die letztgenannte Variante kommt zur Anwendung, wenn ein Wettbewerb zwischen Anbietern aus bestimmten Gründen nicht in Frage kommt (etwa wenn ein Unternehmer zuvor Entwicklungskosten aufgewendet hat und als Ausgleich eine Übertragung der Leistung auf Zeit erfolgt oder gewerbliche Schutzrechte bestehen oder eine Ausschreibung keinen wirtschaftlichen Vorteil verspricht). Auch die beschränkte Ausschreibung wird nach § 3 an die Voraussetzungen geknüpft, daß aus bestimmten Gründen nur ein ausgewählter Bieterkreis zur Leistungsübernahme in Betracht kommt, eine öffentliche Ausschreibung zu aufwendig wäre oder eine öffentliche Ausschreibung ohne Erfolg geblieben ist.

§ 4 VOL bestimmt, daß der öffentliche Auftraggeber, sofern keine Marktübersicht vorliegt, vor Vergabe eine Markterkundung (über einen Teilnahmewettbewerb oder Auskünfte der Auftragsberatungsstelle) durchzuführen hat. Um auch kleineren Anbietern eine Teilnahme zu ermöglichen, wird in VOL/A und VOB/A die Pflicht zur Vergabe in Teillosen vorgesehen, sofern dies sinnvoll erscheint. Die Bekanntmachung der Vergabe erfolgt bei öffentlicher Ausschreibung in der allgemeinen Presse und den Fachveröffentlichungen. In gleicher Weise wird bei beschränkter Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb zur Bekanntgabe aufgefordert. Ohne Teilnahmewettbewerb werden potentielle Anbieter direkt angeschrieben (§ 17 VOB/A, VOL/A).

Die §§ 8 VOB/A und 7 VOL/A geben die notwendigen Voraussetzungen zur Teilnahme am Vergabeverfahren an. Danach sind die Leistungsanforderungen vor Vergabe möglichst eindeutig und erschöpfend zu formulieren. § 8 der VOL verlangt aus Gründen der Vergleichbarkeit der Angebote eine umfassende und eindeutige Leistungsbeschreibung als Vorgabe in der Ausschreibung. Die Angebote müssen auf einer gemeinsamen Leistungsdefinition basieren und die zur Kalkulation erforderlichen Informationen sind anzugeben⁴²⁷. Damit sind also wenig Spielräume für die unterneh-

⁴²⁷ Vgl. SCHALLER, H. (1995a), a.a.O., S. 33.

merische Kreativität gegeben. Auch nach der VOB müssen Leistungen, hier die Bauleistungen, in den Ausschreibungsvorgaben möglichst vollständig beschrieben werden⁴²⁸, wobei zusätzlich die technischen Anforderungen von Bedeutung sind. Üblicherweise sollten Bauleistungen nach VOB durch ein detailliertes Leistungsverzeichnis beschrieben werden, wird jedoch auch die Planungsleistung dem Wettbewerb unterstellt, ist ein Leistungsprogramm vorzugeben, in dem lediglich die Gegebenheiten, der Zweck und die Anforderungen an die Leistung umrissen werden⁴²⁹, d. h. rechtlich ist hier die Möglichkeit eines Planungswettbewerbs (Architektenwettbewerb) vorgesehen.

Darüber hinaus sind in den Vergabeunterlagen die vertraglichen Bestimmungen zu nennen (die allgemeinen Vertragsbedingungen (VOL/B) werden neben den ergänzend vom Auftraggeber formulierten Leistungsanforderungen verpflichtend Bestandteil des Vertrages). Für die Vergabe von Unteraufträgen wird in § 7 VOL/A bestimmt, daß diese wettbewerblich zu erfolgen hat und dem Subunternehmer keine schlechteren Bedingungen eingeräumt werden dürfen, als diese gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber bestehen. Die Berücksichtigung kleinerer und mittlerer Unternehmen im Ausschreibungsverfahren als auch bei der Vergabe von Unteraufträgen findet besondere Erwähnung. Es bestehen also auch Vorschriften für die Vergabe von Unteraufträgen, die aus wirtschaftlicher Sicht bevorzugt eigenverantwortlich durch den Unternehmer vorzunehmen wäre. In § 6 VOL/A (§ 7 VOB/A) wird die Einbindung von Sachverständigen in beratender Funktion geregelt.

Die bei der Ausschreibungsinstanz eingehenden Angebote werden verschlossen eingereicht und sind von dieser auch geheimzuhalten, da ansonsten Informationen an die Mitbewerber gelangen könnten, mit denen es diesen möglich wäre, ihr Angebot an den Konkurrenzgeboten auszurichten und folglich einen höheren Preis zu verlangen als bei kostenminimaler Kalkulation⁴³⁰. Die Angebote

⁴²⁸ Vgl. FINSINGER, J. (1985), a.a.O., S. 317.

⁴²⁹ Vgl. § 9 VOB/A abgedruckt in LAMPE-HELBIG, G./WÖRMANN, K. E. (1995), a.a.O., S. 215 f.

⁴³⁰ Deutlich wird dieser Vorzug anhand von Fällen versuchter Bestechungen der Vergabestellen durch Bewerber, um an die Information über die Konkurrentenprei-

sind nach der VOB für die Unternehmer verbindlich, und auch der öffentliche Auftraggeber kann die Ausschreibung nur unter bestimmten Voraussetzungen aufheben⁴³¹. Die bindende Wirkung der Ausschreibung zeigt sich etwa darin, daß nach den Vorgaben der VOB der öffentliche Auftraggeber bei Aufhebung der Ausschreibung ohne wichtigen Grund zum Ersatz des einem Unternehmen durch die Nichtbeauftragung entgangenen Gewinns verpflichtet ist. Ein solcher wichtiger Grund ist z. B. gegeben, wenn die Anbieter nicht in der Lage sind, die geforderte Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachzuweisen⁴³².

Die VOL sieht weiterhin vor, eine Vergabe nach fixierten Preisen vorzunehmen, und nur bei langfristigen Verträgen können Unsicherheiten eine Anpassungsregelung rechtfertigen (§ 15 VOL/A oder vergleichbar VOB/A). Nach VOB/A sind Leistungen ebenfalls zu Einheitspreisen oder gegen Pauschalvergütung zu vergeben, lediglich bei kleinen, arbeitsintensiven Leistungen können die Lohnkosten berechnet werden. Bei Leistungen, deren Kosten sich nicht im voraus abschätzen lassen, sind Selbstkostenerstattungen zulässig. Die vom Privatunternehmer zu fordernden Sicherheiten für eine ordnungsgemäße Leistungserbringung sollten nach § 14 VOB/A und VOL/A nur so weit verlangt werden, wie dies die Umstände unbedingt erfordern und eine Höhe von 5 % des Auftragswertes nicht überschritten wird (nach VOB differenziert in 5 % für Vertragserfüllung und 3 % für Gewährleistungen). Die Vergabeinstanz kann bei einer öffentlichen Ausschreibung die Selbstkosten der versendeten Ausschreibungsunterlagen von den Bietern einfordern, im Falle einer beschränkten oder freihändigen Vergabe jedoch nur bei unverhältnismäßig hohen Kosten. Zählen auch Planungen zu den von den Anbietern geforderten Ange-

se zu gelangen. Vgl. etwa O.V., Rdnr. 61, Angebote bei öffentlicher Ausschreibung sind Geschäftsgeheimnisse, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 4/1996, S. 104.

⁴³¹ Vgl. FINSINGER, J. (1985), a.a.O., S. 317.

⁴³² Die Definition des wichtigen Grundes ergibt sich aus der Rechtsprechung, etwa des OLG Düsseldorf. Vgl. O.V., Rdnr. 99, Qualifikationsnachweise bei der Ausschreibung nach der VOB, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 5/1994, S. 154 f.

botsinhalten, kann eine einheitliche Erstattung der Gebotskosten vorgesehen werden.

Außer zur Klärung von Angebotsinhalten und der Eignung des Bieters sind Verhandlungen mit den Bietern zwischen Angebotsöffnung und Zuschlagserteilung nach den Regeln der Verdingungsordnungen untersagt und nur in Ausnahmefällen (etwa bei Nebenangeboten) darf mit dem wirtschaftlichen Anbieter über Änderungen geringen Ausmaßes verhandelt werden. Der Zuschlag ergeht an das wirtschaftlich günstigste Angebot, wobei nicht allein der Preis ausschlaggebend ist⁴³³.

In VOL Teil B werden die allgemeinen Vertragsbedingungen behandelt. In § 2 ist die Möglichkeit zur Leistungsanpassung auf Verlangen des Auftraggebers vorgesehen, wonach bei Veränderungen der Kalkulationsgrundlage der Preis entsprechend dem Mehr- oder Minderaufwand anzupassen ist. Bei der Leistungsausführung sind sowohl die allgemeinen gesetzlichen Vorgaben als auch die anerkannten Regeln der Technik zu beachten. Der beauftragte Unternehmer bestimmt autonom und eigenverantwortlich das Verhältnis zu den Arbeitnehmern. Sofern Leistungskontrollen durch die öffentliche Hand vorgesehen wurden, ist der Zugang zu Einrichtungen und Unterlagen zu gewähren. Gemäß § 4 sind Unteraufträge an dritte Unternehmer zustimmungsbedürftig, d. h. der öffentliche Einfluß wirkt auch auf unternehmerische Entscheidungen ein. § 7 regelt die Schadensersatzverpflichtung des Auftragnehmers als auch der Subunternehmer gegenüber der öffentlichen Hand. Im Falle eines Konkurses des beauftragten Unternehmers oder eines Verstoßes gegen wettbewerbsrechtliche Vorschriften ist der öffentliche Auftraggeber zur Kündigung des Vertrages berechtigt, wobei der Auftragnehmer für verwendbare Elemente der Leistung entschädigt wird. Umgekehrt kann der Unternehmer den Vertrag kündigen, wenn die öffentliche Hand ihren nach Vertrag obliegenden Pflichten nicht nachkommt. Der Unternehmer übernimmt gemäß § 14 die Gewähr für eine vertragsgemäße Leistungs-

⁴³³ Vgl. zu den Regelungen der Verordnungen VOL/A abgedruckt in ARLT, A., Das neue Vergaberecht bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, Neuwied/Kriftel/Berlin 1997, S. 77 ff., und VOB/A aus LAMPE-HELBIG, G./WÖRMANN, K. E. (1995), a.a.O., S. 211 ff.

erbringung. Bei Mängeln können diese nach gesetzter Frist zur Beseitigung durch den öffentlichen Auftraggeber selbst beseitigt oder Minderung, Wandlung oder Ersatz verlangt werden. Daneben sind weitere Regelungen zu Verrechnungsmodalitäten und für die Hinterlegung von Sicherheiten enthalten⁴³⁴.

Öffentliche Leistungen unterliegen der neuen VOF, wenn die Schwellenwerte nach EU-Richtlinie überschritten werden und sich der Auftrag sowie dessen Umsetzung nicht explizit beschreiben lassen. Dies gilt insbesondere für kreative Aufgaben, bei denen sich nur im Zuge von Verhandlungen das beste Angebot ermitteln läßt. Leistungen, deren Gegenstand beschreibbar ist, sind dagegen nach der VOL/A zu vergeben⁴³⁵. Einzige Vergabeform ist folglich das Verhandlungsverfahren, welches in bestimmten Ausnahmefällen auch ohne vorhergehende Bekanntmachung durchgeführt werden kann (§ 5 VOF). Ansonsten entsprechen die Regelungen der VOF im wesentlichen denen der VOB und VOL⁴³⁶.

Eine unmittelbare Beteiligung kommunaler Eigen- und Regiebetriebe an einer Ausschreibung ist nicht zugelassen, und es darf allenfalls zu Vergleichszwecken (Prüfung der Wirtschaftlichkeit einer Privatisierung) eine Regiekostenrechnung durchgeführt werden, wie sie von der Kommunalaufsicht auch gefordert wird⁴³⁷. Damit entsteht prinzipiell nach den Vergabeordnungen nicht die wettbewerbspolitisch bedenkliche Konkurrenzsituation zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, bei der - wie oben beschrieben - keine Chancengleichheit bestünde.

Wie die im Rahmen dieser Studie untersuchten Praxisbeispiele zeigen, ist nicht in allen Fällen geklärt, ob die öffentliche Hand bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zur Anwendung des formalen

⁴³⁴ Vgl. dazu wiederum VOL/B abgedruckt in ARLT, A. (1997), a.a.O., S. 241 ff.

⁴³⁵ Vgl. ebenda, S. 18 f.

⁴³⁶ Vgl. VOF vom 12.05.1997, bekanntgegeben im BUNDESANZEIGER Nr. 164a. vom 03.09.1997.

⁴³⁷ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.), Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung - Leitfaden zur Einbeziehung Privater in die kommunale Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Bonn 1994, S. 15.

Ausschreibungsverfahren verpflichtet ist⁴³⁸. In der wissenschaftlichen Literatur wird dazu teilweise die Auffassung vertreten, eine generelle Pflicht zur Ausschreibung öffentlicher Aufträge könne schon aus dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG und dem Diskriminierungsverbot des § 26 II GWB abgeleitet werden⁴³⁹.

Daß von Bieterseite nicht selten versucht wird, das nach Vergaberecht vorgesehene Verfahren zu unterlaufen, zeigt z. B. ein Fall, in dem ein Anbieter ein Angebot mit bewußten Rechenfehlern eingereicht hatte, um dieses, falls ein anderer Bieter günstiger sein sollte, nach unten korrigieren zu können⁴⁴⁰. Selbst die recht restriktiven Verfahrensregeln zur öffentlichen Auftragsvergabe nach VOB/VOL/VOF lassen sich also teilweise umgehen und bieten keine absolute Gewähr für fairen Wettbewerb. Auch wenn im oben beschriebenen Fall durch den gerichtlichen Entscheid eine Unrechtmäßigkeit verhindert wurde, sind nicht immer die Betrugsabsichten zu belegen.

In den Vergabeverordnungen ist auch bestimmt, daß die Möglichkeit zur Bevorzugung gewisser Bietergruppen (Behinderteneinrichtungen, Klein- und Mittelunternehmen) besteht, indem diese gesondert zur Gebotsabgabe aufgefordert werden oder deren Gebot auch bei geringfügiger Überschreitung des günstigsten Angebotes berücksichtigt wird⁴⁴¹. Es finden also auch allgemeinpolitische Ziele Eingang in die gesetzlichen Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge, die primär einen funktionsfähigen Wettbewerb sichern sollten.

Weitere vergaberechtlich relevante Regelungen enthalten die §§ 97 bis 129 GWB nach der 6. GWB Novelle, die zum 1.1.1999

⁴³⁸ Vgl. etwa die ungeklärte Rechtslage bei der in Teil II C 2.1 beschriebenen Ausschreibung der Busdienste in Bad Homburg

⁴³⁹ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 345.

⁴⁴⁰ Nach der Rechtsprechung des BGH allerdings fehlte es diesem Bieter daher an Vertrauenswürdigkeit, so daß ein Ausschluß vom Verfahren für rechtens erklärt wurde. Vgl. O.V., Rdnr. 210, Preismanipulierte Angebote bei öffentlichen Aufträgen, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 10/1994, S. 302 f.

⁴⁴¹ Vgl. SCHALLER, H., Die Verordnung über Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge, in: Der Gemeindehaushalt 3/1995 b, 1995b, a.a.O., S. 64.

in Kraft getreten ist⁴⁴². Hier finden sich Begriffsbestimmungen zur öffentlichen Auftragsvergabe, die Abgrenzung des Anwendungsbereiches sowie allgemeine Grundsätze. Letztere erheben die Forderung nach Gleichbehandlung der Anbieter und verlangen die Berücksichtigung mittelständischer Interessen durch eine bevorzugte Aufteilung der Gesamtleistungen in Teillose. Gleichfalls wird bestimmt, daß neben der Fachkunde, der Leistungsfähigkeit und der Zuverlässigkeit grundsätzlich keine weiteren Anforderungen an die Bieter gestellt werden dürfen.

3. Das Nachprüfverfahren

Aufgrund der EU-Richtlinie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfverfahren vom 21. Dezember 1989 im Rahmen öffentlicher Bau- und Lieferaufträge (1992 auf die SKR und mit Art. 41 DKR gleichfalls auf den Bereich der Dienstleistungen erweitert) wurde ein Instrument eingeführt, das eine Überprüfung der Vergabeentscheide von Auftraggebern zum Schutz der Bieterunternehmen ermöglicht⁴⁴³. Durch die Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) vom 26.11.1993 sowie mit Bekanntgabe der Vergabe- und Nachprüfverordnung wurde ein zweistufiges Prüfungsverfahren bei der öffentlichen Auftragsvergabe in der Bundesrepublik eingeführt⁴⁴⁴. In einer ersten Stufe sind die Vergabeprüfstellen verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten, wenn Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Vergabevorschriften vorliegen⁴⁴⁵. Dies ist auf jeden Fall dann erfüllt, wenn ein Bieter einen formalen Vergabebefehl vermutet und daraufhin eine Nachprüfung beantragt⁴⁴⁶. Die Vergabe-

⁴⁴² Vgl. BUNDESGESETZBLATT I, sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bonn 1998, Nr. 59, S. 2568-2575.

⁴⁴³ Vgl. EIERMANN, R. (1994), a.a.O., S. 234.

⁴⁴⁴ Regelungen zum Nachprüfverfahren wurden durch die sechste Novelle in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommen. Vgl. §§ 102-124, BUNDESGESETZBLATT I (1998), a.a.O., S. 2570 ff.

⁴⁴⁵ Vgl. SCHALLER, H., Nachprüfungsverfahren bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand, in: Der Gemeindehaushalt 9/1995c, S. 203.

⁴⁴⁶ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 345.

prüfstelle kann die ausschreibende Instanz zu bestimmten Maßnahmen verpflichten oder diese selbst durchführen, wenn es sich bei der Vergabestelle um eine juristische Person öffentlichen Rechtes handelt⁴⁴⁷. Das Vergabeverfahren kann gleichfalls einstweilig ausgesetzt werden, sofern dabei die öffentlichen Interessen ausreichend berücksichtigt wurden⁴⁴⁸. Ist eine Vergabeentscheidung bereits erfolgt, so beschränkt sich die Prüfung auf die Rechtmäßigkeit des Verfahrens⁴⁴⁹. Die Vergabeprüfstellen sind die der ausschreibenden Stelle übergeordneten Behörden, welche die Rechtsaufsicht ausüben⁴⁵⁰.

Nach § 57 c HGrG sind Bund und Länder zur Einrichtung eines Vergabeüberwachungsausschusses verpflichtet, der in zweiter Instanz nochmals die Rechtmäßigkeit der Vergabe prüft (der EUGH ist anzurufen, wenn EU-vertragliche Regelungen betroffen sind)⁴⁵¹. Zur Minderung der Belastungen durch die Rechtsvorschriften ist für den Bereich der SKR (Nachprüfverordnung vom 25. Februar 1992) ein Bescheinigungsverfahren zugelassen, nach dem die Vergabepaxis der Auftraggeber regelmäßig überprüft und die rechtmäßige Verfahrensabwicklung bescheinigt werden kann⁴⁵². Damit ist es möglich, die Verwaltungen von allzu häufigen Einzelverfahren zu entlasten. Bis zum 30.11.1996 wurden auf Bundesebene nach Angaben der Bundesregierung 946 Anträge auf Überprüfung von Vergabeentscheidungen gestellt und bearbeitet (45 davon wurden beim Bundeskartellamt (BKartA) als Vergabeüberwachungsausschuß behandelt; in acht Fällen konnte Rechtswidrigkeit festgestellt werden, zwei Verfahren wurden ausgesetzt)⁴⁵³.

Problematisch an den bisherigen Regelungen zum Nachprüfverfahren nach Bundesrecht ist, daß lediglich ein verwaltungsrechtli-

⁴⁴⁷ Vgl. SCHALLER, H. (1995c), a.a.O., S. 203.

⁴⁴⁸ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 346.

⁴⁴⁹ Vgl. SCHALLER, H. (1995c), a.a.O., S. 203.

⁴⁵⁰ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 345.

⁴⁵¹ Vgl. SCHALLER, H. (1995c), a.a.O., S. 203.

⁴⁵² Vgl. EIERMANN, R. (1994), a.a.O., S. 235.

⁴⁵³ Vgl. NORDRHEIN-WESTFÄLISCHER GEMEINDEBUND (Hrsg.), Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Mitteilungen, Nummer 8/1997, S. 149.

cher Schutz für die bietenden Unternehmen vor Willkür des Auftraggebers besteht und somit der gerichtliche Instanzenweg verwehrt bleibt. Als sinnvoll wird in der juristischen Fachdiskussion daher ein Vergabegesetz angesehen, welches den Anbietern ein individuelles, einklagbares Recht auf Einhaltung der Vergaberegeln zugesteht⁴⁵⁴. Dies wird auch von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bestätigt, der ebenfalls einen Rechtsschutz durch nationale Gerichte zumindest in der zweiten Instanz fordert⁴⁵⁵.

Von politischer Seite wird in den restriktiven Vergaberegeln der EU-Richtlinien mit dem Grundsatz des Wettbewerbs und dem Diskriminierungsverbot eine Einschränkung der Möglichkeiten zur Berücksichtigung allgemeiner politischer Zielsetzungen bei der Vergabe gesehen, wie die Förderung der Ausbildung oder die Verfolgung von Gleichstellungszielen⁴⁵⁶. Weiterhin wurde auch von den im Rahmen dieser Studie befragten Verwaltungsvertretern angemerkt, daß es sich bei der Ausschreibung nach den gesetzlichen Vorgaben um ein recht kompliziertes Verfahren handelt. Es wurde aber eingeräumt, daß eine Anwendung in der Praxis dennoch gut möglich ist und sich die Vorgehensweise als funktionsfähig erwiesen hat⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ Vgl. KAMPHAUSEN, P./BORK, G. (1996), a.a.O., S. 347.

⁴⁵⁵ Vgl. NORDRHEIN-WESTFÄLISCHER GEMEINDEBUND (1997), a.a.O., S. 150.

⁴⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 151.

⁴⁵⁷ Vgl. etwa ZWECKVERBAND LANDKREIS STEINBURG: Experteninterview am 29.09.1997 in Itzehoe.

Teil II: Darstellung der Untersuchungsergebnisse

A. Abwasserentsorgung/Trinkwasserversorgung

1. Rahmenbedingungen

1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung

Wie eine Untersuchung der Boston Consulting Group ergeben hat, waren im Jahr 1993 in der Bundesrepublik ca. ein bis fünf Prozent der Kläranlagen privatisiert worden, und bis zum Jahr 2000 kann mit einem Anteil von 20-30 % gerechnet werden, wobei vor allem im Osten Deutschlands eine Zunahme zu erwarten ist⁴⁵⁸. Nach Verbandsangaben werden derzeit 130 Projekte mit einem gesamten Finanzvolumen von 10 Mrd. DM im Bereich der Abwasserentsorgung durch private Firmen betreut⁴⁵⁹. Im Jahr 1992 waren 50 Fälle privatwirtschaftlicher Abwasserentsorgung bekannt⁴⁶⁰. Nach einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler aus dem Jahr 1994 in Niedersachsen und Bremen wird die Abwasserentsorgung in 79,3 % der Gemeinden durch kommunale Betriebe durchgeführt, in 8,7 % besteht eine gemischtwirtschaftliche Aufgabenerledigung, und in 7,4 % der Fälle erfolgt die Leistungserstellung ausschließlich privat⁴⁶¹. Interessant ist, daß dieselbe Untersuchung auch ergeben hat, daß immerhin 29,8 % der Kommunen eine Privatisierung der Abwasserentsorgung in Erwägung gezogen hatten⁴⁶².

In den neuen Bundesländern bestand nach der Wende ein erheblicher Neu- und Ausbaubedarf an abwassertechnischen Einrichtungen. Der Anschlußgrad an das öffentliche Kanalnetz erreichte

⁴⁵⁸ Vgl. u. a. KAUFHOLD, W., Sind Betreibermodelle ein Ausweg ?, in: Die Bauverwaltung + Bauamt und Gemeindebau, Nr. 6/96, S. 360.

⁴⁵⁹ Vgl. O.V., Private Abwasserentsorger hoffen auf Neuorientierung, in: Blick durch die Wirtschaft vom 14. August 1996 oder: DITTERICH, E., Privat statt Kommunal, in: Umwelt-Magazin, Ausgabe Dezember 1996, S. 29.

⁴⁶⁰ Vgl. KÖNIG, K., Kommunalisierung, Verselbständigung, Privatisierung - Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern, in: Die öffentliche Verwaltung, Ausgabe Dezember 1993, Heft 24, S. 1079.

⁴⁶¹ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 25.

⁴⁶² Vgl. ebenda S. 30.

gerade einmal 73 %, wovon nur 14 % entsprechend den neuen gesetzlichen Vorgaben geklärt wurden; die Trinkwasserrohrnetze waren in äußerst schlechtem Zustand. Daraus ergibt sich in der Summe für die nächsten zehn Jahre ein Investitionsbedarf von rund 30 Mrd. DM für die Trinkwasserversorgung und rund 100 Mrd. DM in der Abwasserbeseitigung⁴⁶³. Aber auch in Westdeutschland sind erst 90 % der Einwohner an eine nach EU-Richtlinie vorgeschriebene, biologische Abwasserklärung angeschlossen (in Ostdeutschland 40 %). Insgesamt entsprechen lediglich rund 40 % der Anlagen in der Bundesrepublik den europäischen und nationalen Anforderungen. Der sich daraus ergebende Investitionsbedarf erfordert angesichts der angespannten Haushaltslage in den Kommunen die Einbeziehung privaten Kapitals⁴⁶⁴. In den alten Bundesländer wird nach einer Schätzung aus dem Jahre 1989 mit einem Investitionsbedarf von rund 185 Mrd. DM gerechnet⁴⁶⁵, der sich inzwischen noch erhöht haben dürfte. Außer durch diesen erheblichen Investitionsbedarf sind die Kommunen allein schon aufgrund der steigenden Anforderungen an die Aufgabenerfüllung und damit hinsichtlich der Ausstattung mit Fachpersonal überfordert⁴⁶⁶.

Nach Herstellung der deutschen Einheit wurden die bis dahin bestehenden großräumigen VEB Wasserversorgungs- und Abwasserbehandlungsbetriebe (WAB) entflochten und auf die Kommunen oder Zweckverbände übertragen, d. h. aus ursprünglich 14 WAB sind nunmehr ca. 500 Unternehmen entstanden⁴⁶⁷. Im Rahmen dieser Kommunalisierung wurden die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungskombinate der Bezirke (15) in privatrechtliche Gesellschaften umgewandelt und die Anteile von der Treuhandanstalt auf - eigens dafür aus den im Einzugsgebiet der

⁴⁶³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 4.

⁴⁶⁴ Vgl. DITTERICH, E. (1996), a.a.O., S. 28.

⁴⁶⁵ Laut einer Studie des Ifo-Institutes für die nächsten 15 Jahre ab 1989, vgl. dazu GRESSHÖNER, H.-H./STUHLMACHER, C., Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung - Erfahrungen mit dem Niedersächsischen Kooperationsmodell, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen Heft 5 / 1994, S. 296.

⁴⁶⁶ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 5.

⁴⁶⁷ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 9.

Kombinate liegenden Kommunen gebildete - Eigentümervereine übertragen. Als Gesellschafter dieses Vereins fungierten die Kommunen oder in deren Vertretung die Treuhand. Anschließend erfolgte die Entflechtung der Betriebe, indem das Vermögen (Kläranlagen und Wasserwerke) auf die kommunalen Zweckverbände oder Stadtwerke übertragen und die WAB schließlich aufgelöst wurden⁴⁶⁸. Eine Besonderheit in der ehemaligen DDR war die dort übliche Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Betrieb, was sich in den alten Bundesländern so nicht findet.

Ein Grund für den Einsatz privater Betreiber in den Neuen Bundesländern war neben dem erheblichen Investitionsbedarf in Verbindung mit den finanziellen Nöten der öffentlichen Haushalte und der erforderlichen Neustrukturierungen sicher auch die Gewährung von Investitionszulagen und Sonderabschreibungen bei Investitionen von Privatunternehmen in den östlichen Bundesländern⁴⁶⁹. Die Einbindung privaten Kapitals läßt auf eine Entlastung der in den östlichen Kommunen besonders strapazierten Haushalte und eine schnellere Realisierung der dringlichen Vorhaben hoffen⁴⁷⁰. Wie auch in anderen Wirtschaftsbereichen besteht in Ostdeutschland jedoch das besondere Problem ungeklärter Eigentumsverhältnisse, wodurch die Verwirklichung privater Betreibermodelle behindert wird⁴⁷¹.

In den Neuen Bundesländern war häufig zu beobachten, daß auf eine öffentliche Ausschreibung der Abwasserentsorgungsleistungen verzichtet und statt dessen, wie etwa in der Stadt Plauen am See, lediglich ein Vergleich eingegangener Angebote vorgenommen wurde⁴⁷². Interessant ist in diesem Falle, daß der Betrieb des Kanalnetzes, welches zu großen Teilen neu zu errichten war, an ein Privatunternehmen vergeben wurde. Die Mitbenutzung der

⁴⁶⁸ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 106 f. und König, K. (1993), a.a.O., S. 1079.

⁴⁶⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 17.

⁴⁷⁰ Vgl. KÖNIG, K. (1993), a.a.O., S. 1082.

⁴⁷¹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 210.

⁴⁷² Vgl. ebenda, S. 215.

bereits bestehenden Kanäle stieß jedoch auf den Widerstand des alten Wasserunternehmens WAB Parchim⁴⁷³. Bei den in Ostdeutschland geschlossenen Konzessionsverträgen zeigt sich teilweise als wesentlicher Unterschied zum Niedersächsischen Betreibermodell, daß die abwassertechnischen Einrichtungen - sowohl bei Altanlagen als auch bei Neuinvestitionen - über die Vertragslaufzeit hinweg im Eigentum der Kommune verbleiben⁴⁷⁴.

Herkömmliche Form der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Abwasserentsorgung ist die Errichtung der abwassertechnischen Einrichtungen durch die Kommunen, vergeben als Bauleistungen nach VOB sowie zur Beschaffung von Maschinen- und Elektrotechnik nach VOL, welche die Kommunen nach Fertigstellung der Anlagen in Eigenregie betreiben⁴⁷⁵. Bislang werden gleichfalls im Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung die damit verbundenen Planungsleistungen an private Ingenieurbüros vergeben. Wie in der Literatur und in den Expertengesprächen bestätigt werden konnte, liegen in diesem Bereich die wesentlichen Einsparpotentiale, d. h. an sich ist ein privater Betrieb gar nicht erforderlich. Doch nur, wenn auch der Betrieb in privater Hand liegt, entsteht ein Anreiz zu effizienter Planung, da dann eine Gesamtverantwortung besteht⁴⁷⁶. Eine weiterhin im Abwasserbereich häufig zu findende Organisationsform ist die Bildung von Zweckverbänden, da oftmals viele Einzellösungen teurer sind als eine Gesamtlösung für eine Region, und zudem sind einzelne Gemeinden vielfach gar nicht in der Lage, die Aufgabe allein zu erfüllen⁴⁷⁷.

Für den Bereich der Wasserversorgung sind in Deutschland kommunale Wasserwerke in Form von Regie- oder Eigenbetrieben vorherrschend. Daneben gibt es als Variante auch Wasserkonzes-

⁴⁷³ Vgl. ebenda.

⁴⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 212.

⁴⁷⁵ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (Hrsg.), *Privatisierung kommunaler Kläranlagen - Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen*, 3. Auflage, Hannover 1991, S. 9.

⁴⁷⁶ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 107.

⁴⁷⁷ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 109 f.

sionsverträge mit überregionalen Versorgungsunternehmen⁴⁷⁸. Eine tatsächlich private Versorgung, wie beispielsweise in dem unten beschriebenen Fall Rostock, ist nur sehr selten zu finden.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlegend für die Wasserwirtschaft sind die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). In § 18a II WHG wird bestimmt, daß die Bundesländer in ihren Landeswassergesetzen regeln, welchen Körperschaften die Aufgabenträgerschaft zufällt⁴⁷⁹. Bei der Abwasserentsorgung sind dies meist die Gemeinden. Dabei handelt es sich um eine Pflichtaufgabe, der sich die Gemeinde nicht entziehen kann, sie ist lediglich frei in der Wahl der Organisationsform⁴⁸⁰. Im WHG werden gleichfalls die Bewilligungspflicht für die Gewässernutzung und die Anforderungen für den Gewässerschutz geregelt⁴⁸¹. Da es sich demnach bei der Abwasserentsorgung um eine Pflichtaufgabe handelt, kommt eine vollständige Aufgabenprivatisierung nicht in Frage. Einige Landeswassergesetze sehen allerdings ausdrücklich die Möglichkeit vor, die Aufgabenerfüllung auf private Dritte zu verlagern, d. h. die Gemeinden bedienen sich eines Erfüllungsgehilfen⁴⁸², wobei die Kommune grundsätzlich für die Aufgabe verantwortlich bleibt. Dies wird gleichfalls dann für zulässig erachtet, wenn keine ausdrückliche landesgesetzliche Legitimation zur Verlagerung auf Private besteht, sofern diese dabei nur dienende Funktionen übernehmen⁴⁸³. Auf bundesgesetzlicher Ebene wurde mit der Neufas-

⁴⁷⁸ Vgl. ebenda, S. 67.

⁴⁷⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 7.

⁴⁸⁰ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 85.

⁴⁸¹ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 26.

⁴⁸² Vgl. HAVERKÄMPER, U., Die Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung - Rechtliche Perspektive, in: Verwaltungsrundschau Ausgabe 7/1996, S. 224. oder VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 26. oder auch Bundesministerium für Wirtschaft (1994), a.a.O., S. 8.

⁴⁸³ Vgl. BERENDES, K., einleitendes Referat zu Rechtsfragen der 6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes beim 270. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn am 8. Sept. 1995, zusammengefaßt wiedergegeben in: Zeitschrift für Wasserrecht, Jahrgang 1995/96, S. 365.

sung des WHG von 1996 mit § 18 II eine Klarstellung erreicht, indem auch hier die Möglichkeit einer Erfüllung der kommunalen Abwasserentsorgungsaufgabe durch Dritte genannt wird. Die Voraussetzungen, die zur vollständigen oder teilweisen Pflichtenübertragung mit Befristung erfüllt sein müssen, werden von den Landesgesetzgebern näher bestimmt. Im Kern müssen die Dritten fachkundig und zuverlässig sein und die Aufgabenerfüllung sicherstellen können. Eine Übertragung darf öffentlichen Interessen nicht zuwiderlaufen⁴⁸⁴. Damit wird in Analogie zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die vollständige Verlagerung der Aufgabenverantwortung auf Privatrechtssubjekte vorgesehen, die nach § 18 II a jedoch nur mit Befristung oder auf Widerruf erfolgen darf. Diese Regelung wurde auf Betreiben der Bundesregierung in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen⁴⁸⁵.

In § 2 des Wasserhaushaltsgesetzes wird bestimmt, daß die Benutzung und Beanspruchung von Gewässern - und dazu zählt auch die Einleitung von Abwässern - der Genehmigung durch die zuständigen Behörden bedarf. Derartige Bewilligungen sind befristet zu erteilen und sollten nur in Ausnahmefällen dreißig Jahre überschreiten⁴⁸⁶. Im Rahmen der Einführung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung wurde das WHG um § 18c erweitert, in dem gesondert das Erfordernis einer behördlichen Zulassung von Abwasserentsorgungsanlagen aufgeführt wird, wobei das angewendete Verfahren den Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen muß⁴⁸⁷. Die Genehmigungspraxis durch die kommunalen Aufsichtsbehörden hat sich in der Vergangenheit des öfteren als hinderlich erwiesen⁴⁸⁸.

⁴⁸⁴ Vgl. § 18 II /II a WHG, abgedruckt in: LUDWIG, W. /ODENTHAL H., Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Berlin 1997, Abschnitt 5.1., S. 12.

⁴⁸⁵ Vgl. BERENDES, K. (1995), a.a.O., S. 365.

⁴⁸⁶ Vgl. § 8 IV Wasserhaushaltsgesetz in der Bekanntmachung vom 23. September 1986, BUNDESGESETZBLATT Teil I vom 30. Sept. 1986, Nr. 50, S. 1530 ff.

⁴⁸⁷ Vgl. Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes als Art 5 III des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 12 Februar 1990, BUNDESGESETZBLATT Teil I vom 20. Februar 1990, Nr. 6, S. 212.

⁴⁸⁸ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 30.

Die Bundesregierung ist nach § 7 a berechtigt, in Abstimmung mit der Vertretung der Bundesländer Verwaltungsvorschriften über die dabei einzuhaltenden Mindestanforderungen zu erlassen. Für die Abwasserbeseitigung wird im Wasserhaushaltsgesetz weiterhin bestimmt, daß die Länder Planungen nach überörtlichen Gesichtspunkten durchzuführen haben und die Abwasseranlagen in technischer Hinsicht den Auflagen für die Abwassereinleitung entsprechen müssen⁴⁸⁹. In § 21 WHG ist zudem die Verpflichtung der Einleiter von Abwässern formuliert, die Überwachung durch die zuständigen Behörden zuzulassen, die notwendigen Auskünfte zu erteilen und die Kontrollen durch die Bereitstellung von Unterlagen, Arbeitskräften und Werkzeugen zu unterstützen⁴⁹⁰. Letztlich beinhaltet das Wasserhaushaltsgesetz auch Vorschriften zu Schadensersatzverpflichtungen bei Verunreinigungen der Gewässer und zu Ordnungswidrigkeiten, wie Verstöße gegen Rechtsverordnungen etwa, die mit Bußgeldern von bis zu 100.000 DM geahndet werden können⁴⁹¹.

Die verpflichtende Aufgabenträgerschaft der Abwasserentsorgung ist nach landesgesetzlichen Regelungen im allgemeinen bei den Städten und Gemeinden angesiedelt⁴⁹². Bei den Kommunen müssen daher im Bereich der Abwasserentsorgung als Pflichtaufgabe zumindest folgende Kompetenzen verbleiben⁴⁹³:

- Erlaß detailrechtlicher Satzungen auf kommunaler Ebene.
- Vorgabe von Einleitungsbedingungen für Indirekteinleiter.
- Zuständigkeit der Gemeinde für die Durchsetzung des Anschluß- und Benutzungszwangs.
- Genehmigungen der Fachbehörden werden grundsätzlich an den Aufgabenträger gerichtet.

⁴⁸⁹ Vgl. § 18 a und b WHG, BUNDESGESETZBLATT (1986), a.a.O., S. 1534.

⁴⁹⁰ Vgl. § 21 I WHG, BUNDESGESETZBLATT (1986), a.a.O., S. 1537 f.

⁴⁹¹ Vgl. § 22 I und § 41 WHG, ebenda, S. 1539 u. 1543 f.

⁴⁹² Siehe Wassergesetze der Länder; Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 7.

⁴⁹³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a. O., S. 8.

Die Abwasserentsorgung wird kommunalrechtlich meist als „nichtwirtschaftlich“ eingestuft, so daß die in den Gemeindeordnungen verankerten, oben aufgeführten Grenzen einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand hier keine Anwendung finden⁴⁹⁴.

Für die Wasserversorgung entscheidend ist die Trinkwasserverordnung des Bundes. Danach sind Neuerrichtungen von Wasserversorgungsanlagen, deren bauliche und technische Veränderung, der Übergang des Eigentums an einer solchen Anlage oder deren Stilllegung dem zuständigen Gesundheitsamt zu melden. Zu den Pflichten des Eigentümers von Wasserversorgungsanlagen zählt die Meldung von Grenzwertüberschreitungen beim Trinkwasser und sonstiger festgestellter Unregelmäßigkeiten sowie die Information über die Zusammensetzung der zur Aufbereitung verwendeten Zusatzstoffe. Weiterhin sind Kontrollen des Gesundheitsamtes zuzulassen (Zugang zu den Anlagen, Einsicht in Unterlagen und Probeentnahmen zu gestatten) und die erforderlichen Auskünfte zu erteilen⁴⁹⁵.

Sowohl im Abwasserentsorgungs- als auch im Trinkwasserversorgungsbereich hat die öffentliche Hand also weitreichende Kontroll- und Überwachungsrechte inne, die auch gegenüber einem Privatunternehmer ausgeübt werden können. Im Gegensatz zur Abwasserentsorgung ist im Bereich der Wasserversorgung ein direktes Nutzerverhältnis zwischen Privatunternehmer und Bürger zulässig. Dazu kann gemäß der Verordnung über allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) ein Vertrag zwischen dem Privatunternehmen und dem Trinkwasserkunden geschlossen werden⁴⁹⁶. Damit ist also bei der Trinkwasserversorgung ein Konzessionsmodell umsetzbar, nicht jedoch im Abwassersektor, wo als Möglichkeit zur Einbindung von Privatunternehmen nur das Betreibermodell bleibt.

⁴⁹⁴ Vgl. HAVERKÄMPER, U. (1996), a.a.O., S. 224.

⁴⁹⁵ Vgl. § 9 u. §§ 15/16 Verordnung über Trinkwasser und über Wasser für Lebensmittelbetriebe (Trinkwasserverordnung), BUNDESGESETZBLATT Teil I vom 12. Dezember 1990, S. 2615 u. 2617.

⁴⁹⁶ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 8.

Eine weitere bundesgesetzliche Rahmenordnung stellt das Wasserabgabengesetz (AbwAG) dar. Danach ist für jegliche Einleitung von Abwässern eine je nach der Schädlichkeit gestaffelte Abgabe zu entrichten. Diese Abgabe ist unabhängig von den Abwassergebühren von jedem zu entrichten, der an das Kanalnetz angeschlossen ist⁴⁹⁷. Bei Einleitern mit kleinem Abwasseraufkommen (private Haushalte) ist stellvertretend eine nach Landesrecht zu bestimmende Körperschaft zur Zahlung der Abgabe verpflichtet. Zur Förderung der Modernisierung von Abwasserbehandlungsanlagen ist geregelt, daß im Falle einer durch die Errichtung oder Erweiterung von Abwasseranlagen erreichten Minderung der Gewässerbelastung die damit in Zusammenhang stehenden Aufwendungen mit der vor Fertigstellung der Anlage zu errichtenden Abwasserabgabe verrechnet werden können⁴⁹⁸. Gemäß § 13 AbwAG ist das Aufkommen aus der Abgabe an eine Verwendung für die Förderung der Erneuerung von Abwasserbehandlungsanlagen und andere Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerqualität gebunden. Daneben existieren weitere umweltpolitisch motivierte Einzelregelungen, die hier allerdings nicht näher beleuchtet werden sollen.

Die Landeswassergesetze enthalten genauer spezifizierte Regelungen für den Bereich der Wasserwirtschaft. Beispielhaft seien hier die Regelungen des Landes Nordrhein-Westfalen angeführt. Danach legt die oberste Wasserbehörde Regionen fest, für die wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Gewässer-Bewirtschaftungspläne von den staatlichen Ämtern für Wasser und Abfall aufzustellen sind⁴⁹⁹. Die Pflicht zur Abwasserbeseitigung obliegt den Gemeinden, die fünfjährig ein Abwasserbeseitigungskonzept (Aufstellung zum Ist-Zustand und zu den anstehenden Maßnahmen) bei der Oberen Wasserbehörde vorlegen müssen. Die Untere Wasserbehörde (ab bestimmten Abwassermengen ist die Obere

⁴⁹⁷ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 26.

⁴⁹⁸ Vgl. §§ 9 u. 10 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG), abgedruckt in: LUDWIG, W. / ODENTHAL H., Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Berlin 1997, Abschnitt 5.2, S. 5 u. 7.

⁴⁹⁹ Vgl. §§ 20 und 21 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG), abgedruckt in: ENGELHARDT, D./SENGER, G./SPILLECKE, H./TREUNERT, E, Abwasserrecht - Abwassertechnik, Düsseldorf 1993, S. 253.

Wasserbehörde zuständig) kann die Gemeinden von dieser Pflicht freistellen, wenn bei außerhalb gelegenen Grundstücken mit der Abwasserübernahme ein unverhältnismäßig großer Aufwand verbunden wäre und der dortige Einleiter selbst eine Anlage betreibt oder eine gesonderte Klärung gewerblicher Abwässer zweckmäßiger erscheint⁵⁰⁰. Weiter wird bestimmt, daß Abwasserbehandlungsanlagen dem jeweiligen Stand der Technik - welcher durch das Landesumweltministerium vorgegeben wird - entsprechen müssen und nur nach Genehmigung durch die Wasserbehörden errichtet werden können. Bei mehrfach erstellten Anlagen sind auch vereinfachende Bauartgenehmigungen möglich. Auch der Betrieb von Kanalnetzen unterliegt dem Genehmigungserfordernis⁵⁰¹.

Einige Landeswassergesetze wie diejenigen in Niedersachsen, Baden-Württemberg, Hessen, Saarland und Schleswig Holstein (in Nordrhein-Westfalen regelt ein Erlaß die Zulässigkeit privater Betreibermodelle) sehen ausdrücklich die Einbindung privater Anbieter in die Abwasserentsorgung vor. Die Erfahrungen in der Praxis haben jedoch ergeben, daß diese Legitimierung zur Umsetzung von Betreibermodellen meist noch nicht ausreichend ist. Es ist darüber hinaus eine Anpassung von Zuschuß- und Beitragsrichtlinien erforderlich⁵⁰².

Aus rechtlicher Sicht problematisch ist die Übertragung des Eigentums an den Kanalnetzen, da die Rohrleitungen als „wesentliche Bestandteile“ eines Grundstücks gelten und damit nur in Zusammenhang mit dem Grundstück veräußert werden dürften. Die Kommune ist aber in den meisten Fällen nicht Eigner der Grundstücke, d. h. eine Veräußerung ist an sich ausgeschlossen, auch wenn diese in der Praxis bereits öfter vollzogen wurde. Der Ver-

⁵⁰⁰ Vgl. § 53 I u. IV Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG), ENGELHARDT, D./SENGER, G./SPILLECKE, H./TREUNERT, E, a.a.O., S. 259 f.

⁵⁰¹ Vgl. §§ 57 und 58 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG), ENGELHARDT, D./SENGER, G./SPILLECKE, H./TREUNERT, E, a.a.O., S. 263 f.

⁵⁰² Vgl. RUDOLPH, K.-U., Das Niedersächsische Betreibermodell zur kommunalen Abwasserbeseitigung und andere Möglichkeiten zur Kostensenkung, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 169.

kauf der abwassertechnischen Einrichtungen an ein Privatunternehmen ist dagegen über einen Verkauf der Grundstücke nach gleicher Regelung problemlos möglich⁵⁰³.

1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen

Bei Privatisierungen in der Abwasserwirtschaft kommt das praxiserprobte Betreibermodell in Frage. Zunächst wird sich damit eine Reduzierung der Haushaltsbelastungen, insbesondere bei anstehenden Investitionserfordernissen, erhofft. Beim Betreibermodell kann in etwa mit einer Kostenersparnis von 14-30 % im Vergleich zur Regiekostenrechnung gerechnet werden⁵⁰⁴. Ein weiterer wesentlicher Vorteil des Betreibermodells ist, daß eine Gesamtoptimierung der Leistung erfolgt und nicht wie bei der Vergabe von Einzelleistungen Bau, Planung und Betrieb getrennt durchgeführt werden⁵⁰⁵.

Übliche Auswahlkriterien bei der Vergabe von Betreiberleistungen an Privatunternehmen sind die Bauzeit, die Kosten- bzw. Gebührenhöhe, das vorgestellte Finanzierungs- und technische Realisierungskonzept, die Möglichkeiten zur flexiblen Leistungsveränderung, die Sicherheitsgarantien, das Mitarbeiterkonzept und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Betreiberunternehmens⁵⁰⁶.

Vom Bundesministerium für Wirtschaft wurde ein Leitfaden für die Einbeziehung Privater in die Wasserwirtschaft herausgegeben, in dem folgende Eckpunkte für einen Betreibervertrag aufgeführt sind⁵⁰⁷:

- Die Laufzeit der Verträge sollte 20 - 30 Jahre umfassen.
- Die Altanlagen verbleiben in der Regel im Eigentum der Kommune.

⁵⁰³ Vgl. dazu HAVERKÄMPER, U. (1996), a.a.O., S. 225 f.

⁵⁰⁴ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 104.

⁵⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 106.

⁵⁰⁶ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 40.

⁵⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 33 ff.

- Für die Änderung technischer Möglichkeiten und rechtlicher Vorgaben sind Anpassungsregelungen vorzusehen. Für die Klärung unvorhersehbarer Veränderungen wird ein von beiden Parteien paritätisch besetzter Beirat gebildet.
- Es erfolgt eine Kontrolle der technischen und wirtschaftlichen Betriebsführung durch das Rechnungsprüfungsamt oder ein privates Prüfungsunternehmen (in Niedersachsen sind die Banken dazu verpflichtet, über die ordnungsgemäßen Zins- und Tilgungsleistungen zu berichten).
- Zur Absicherung gegen Fälle der „höheren Gewalt“ ist möglichst eine Versicherung abzuschließen.
- Der Verrechnungspreis sollte pro Kubikmeter genau fixiert sein. Preisanpassungen erfolgen nur bei nachgewiesenen Kostensteigerungen, gesteigerten Umwelтанforderungen und veränderten Abwassermengen. Weiterhin existiert eine Öffnungsklausel, die Verhandlungen bei veränderter Kalkulationsgrundlage zuläßt.
- Der Übergang der Anlagen nach Vertragsende erfolgt zum Restwert (nach Baukosten unter Berücksichtigung des Alters/technischen Zustandes berechnet).
- In einem Erbbaurechtsvertrag wird der Heimfall der Einrichtungen geregelt (bei Konkurs, wesentlichen Verstößen, Nichteinhaltung von Fristen bei Investitionen und Verletzung von Zahlungspflichten).

Bezüglich der Preisanpassungsmöglichkeiten im Betreibervertrag wird in der Literatur oftmals gefordert, diese zu begrenzen. Es dürften nur solche Preisanpassungen zugelassen werden, die bei der Kommune selbst entstanden wären⁵⁰⁸. Dies erscheint sinnvoll, da ansonsten eine Ausnutzung der Monopolstellung des Abwasseranlagenbetreibers zu befürchten ist, dies gilt insbesondere bei langen Vertragslaufzeiten von 20 - 30 Jahren.

⁵⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 18.

In den wissenschaftlichen Abhandlungen wird weiterhin die Auffassung vertreten, der Betrieb der Kläranlage und des Kanalnetzes sollte soweit möglich als zusammenhängende Leistung vergeben werden, da dem Unternehmer somit eine Gesamtverantwortung zugewiesen wird. Abstimmungsprobleme zwischen Kommune und Betreiber bezüglich der Zuleitung der Abwassermengen werden vermieden, und die Gemeinde muß keine eigenen Kapazitäten zur Kanalunterhaltung vorhalten⁵⁰⁹. Es bleibt jedoch fraglich, ob überhaupt Unternehmen zur Übernahme der Kanalisation in ihren Verantwortungsbereich bereit sind, da hiermit ein nicht unerhebliches Risiko der Umwelthaftung verbunden ist. In den meisten Fällen wird sich kein privater Unternehmer zur Übernahme des Kanalnetzes bereit finden, da dieser das Altnetz nicht selbst errichtet hat und entweder eine exakte Beurteilung des Erhaltungszustandes nicht möglich ist oder der Einsatz moderner Techniken wie der von Fernsehkameras zu kostspielig wäre. Eine kommunale Verantwortlichkeit für die Unterhaltung des Kanalnetzes ist daher nach Ansicht des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums vorzuziehen⁵¹⁰. Auch Gemeinden sind derzeit als Betreiber der Kanalnetze für Schäden aus Gewässerverunreinigungen durch Undichtigkeiten in Abwasserleitungen oder infolge von Rückstauungen bei Verstopfung haftbar. Dabei ist es den Kommunen oftmals nicht möglich, eine einfache Sichtkontrolle der Kanäle durchzuführen⁵¹¹. Auf der anderen Seite sind regelmäßige Untersuchungen des Kanalnetzes durch die Kommune vorgeschrieben⁵¹², die an sich eine Basis für die Kalkulation des Unternehmers bieten könnten. Ein exaktes Bild vom Zustand des Kanalnetzes wird der Unternehmer bei Kanalübergabe jedoch nur unter erheblichem Aufwand gewinnen können.

⁵⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 28.

⁵¹⁰ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S.11f.

⁵¹¹ Vgl. O.V., Kollisionen des kommunalen Haushaltsrechts mit dem Umweltstrafrecht beim Betrieb gemeindlicher Abwasserbeseitigungsanlagen, in: Hessische Städte und Gemeindezeitung Nr. 6. Juni 1994, S. 230.

⁵¹² So auch in der hessischen Eigenkontrollverordnung. Vgl. ebenda, S. 230.

In der Literatur wird auch die Zusammenfassung von Wasserver- und Abwasserentsorgung gefordert, wie sie in der ehemaligen DDR vorzufinden war. Dies hat Vorzüge, denn zum einen bestehen zwischen beiden Bereichen durch den Wasserkreislauf natürliche Abhängigkeiten (Abwassereinleitung belastet gleichzeitig die Trinkwasservorkommen), und zum anderen lassen sich durch die Zusammenfassung Synergieeffekte verwirklichen⁵¹³. Synergieeffekte sind sowohl bei den Organisationseinheiten (Nutzung der gleichen Technologie bei Betrieb und Bau) als auch in der Verwaltung zu realisieren. Zwischen den beiden Bereichen existieren Zusammenhänge etwa in der Form, daß Maßnahmen zur Wasserverbrauchseinsparung gleichzeitig die Kosten der Abwasserreinigung pro Liter erhöhen, denn die Intensität der Verschmutzung würde infolge der Sparmaßnahmen ansteigen (die Nutzer versuchen, den gleichen Zweck mit weniger Wasserverbrauch zu erreichen) oder - weiter gefaßt - durch eine möglichst effektive Abwasserklärung werden die Bedingungen zur Trinkwasserentnahme im natürlichen Wasserkreislauf verbessert⁵¹⁴. Um einerseits dem Zusammenhang von Abwassereinleitung und Trinkwasserqualität gerecht zu werden, wären Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen Anbietern in beiden Bereichen denkbar (z. B. Ausgleichszahlungen des Trinkwasserversorgers an den Abwassereinleiter zur Verringerung des Verschmutzungsgrades), zumal Einleitung und Entnahme von Wasser meist nicht in einem Gebiet erfolgen werden. Andererseits ist fraglich, ob bei zwingend zu trennenden Netzen und Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung die Synergieeffekte tatsächlich erheblich ausfallen. Eine getrennte Behandlung könnte daher durchaus beibehalten werden.

Für eine Zusammenlegung beider Aufgabenbereiche ist vor allem die ungleiche steuerliche Behandlung hinderlich, da die Abwasserentsorgung als hoheitlich gilt und damit von der Steuerpflicht befreit ist, während die Trinkwasserversorgung eine steuerpflichtige Tätigkeit ist. In diesem Punkt wird daher von der Bundesregierung eine Gleichbehandlung angestrebt⁵¹⁵. Ein anderes in

⁵¹³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 11.

⁵¹⁴ Vgl. PICK, H. (1992), a.a.O., S. 772 f.

⁵¹⁵ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 11.

der Diskussion um die Zusammenfassung von Wasserver- und Abwasserentsorgung im Rahmen der privaten Betreibermodelle angeführtes Argument ist zudem, daß sich aus der Zusammenlegung ein steuerlicher Vorteil durch den möglichen Verlustausgleich zwischen dem defizitären Schmutzwasserbereich und dem lukrativen Trinkwasserbereich ergibt⁵¹⁶.

Eine Erklärung für die in der kommunalen Praxis häufig sehr kostenintensiven und teilweise überdimensionierten abwassertechnischen Einrichtungen liefert das übliche Entlohnungssystem für die mit der Konzeptionierung der Anlagen betrauten privaten Planungsbüros. Anzuwenden ist die sogenannte Honorarordnung für Ingenieurleistungen (HOAI), bei der die Entgelte für durchgeführte Planungen an dem Bauvolumen bemessen werden, d. h. es bestehen direkte Anreize, Einrichtungen möglichst aufwendig zu planen. Gleichfalls besteht bundesweit die Regelung, daß der Architekt auch dann Anspruch auf 50 % der Planungskosten hat, wenn der Bauherr, sprich die Kommune, die Planungen nicht umsetzt. Dadurch fehlt es nochmals am Anreiz, möglichst effiziente Planungen im Sinne der Kommune durchzuführen, damit diese letztendlich auch zur Anwendung kommen⁵¹⁷.

In der gemeindlichen Praxis ist oft eine Überdimensionierung der wasserwirtschaftlichen Anlagen zu beobachten. Zur Vorbereitung der Vergabe kommt daher der möglichst genauen Schätzung der Verbrauchsvolumina eine besondere Bedeutung zu⁵¹⁸. In den neuen Bundesländern haben etwa die dort zu beobachtenden Veränderungen der Verbrauchsvolumina infolge sinkender Einwohnerzahlen und veränderter Verbrauchsgewohnheiten besondere Schwierigkeiten bei den vertraglichen Regelungen verursacht. Eine exakte Voraussage der Bedarfsmengen war nahezu unmöglich. Daher sind viele Anlagen zu groß ausgelegt worden, und diese lassen sich heute nur noch über hohe Gebühren amortisieren.

⁵¹⁶ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 112.

⁵¹⁷ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997 in Bad Wörishofen.

⁵¹⁸ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 29.

Damit in Zusammenhang steht das grundsätzliche Problem im Entsorgungsbereich, daß aus umweltpolitischen Gesichtspunkten heraus eine Reduzierung der Verbrauchsmengen angestrebt wird. Dies könnte den Zielen des eher nach einer Umsatzmaximierung strebenden Unternehmens, welches die getätigten Investitionen amortisieren möchte, widersprechen. Doch einerseits stellt sich diese Problematik auch für den öffentlichen Sektor, denn auch dort sind einmal getätigte Anlageinvestitionen über Gebühreneinnahmen zu decken, und andererseits könnte gerade ein Privater sehr viel eher im Bietverfahren der Ausschreibung den Anreiz zur Suche nach verbrauchsärmeren und damit auch kostengünstigeren Konzepten haben. In der Literatur wird bestätigt, daß Privatisierung durchaus dem umweltpolitischen Ziel der Nachhaltigkeit entsprechen kann⁵¹⁹. Durch möglichst kurze Vergabeintervalle, die den Konkurrenzdruck verstärken und die Möglichkeit bieten, immer auch ein geringeres Verbrauchsniveau festzulegen, ließe sich den umweltpolitischen Erfordernissen sehr viel eher nachkommen.

Als ein weiteres Konfliktpotential zwischen Ökologie und Ökonomie im umweltpolitisch relevanten Abwasserbereich wird die Frage nach der Gewähr für eine umweltgerechte Abwasserbeseitigung angesehen. Da das Betreiberentgelt in aller Regel fixiert ist, wird befürchtet, der Privatunternehmer könnte versuchen, seine Kosten zu externalisieren, indem Sicherheitsstandards vernachlässigt werden. Dem kann allerdings über die Sicherung von Kontrollrechten der Gemeinde oder der Aufsichtsbehörden, über genaue Vorgaben bezüglich der Qualitätsstandards bei der Vergabe und eine Haftungsregel für den Betreiber begegnet werden⁵²⁰.

⁵¹⁹ Vgl. SANDER, S., Kommunale Wasserwirtschaft - Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung, in: Difu - Berichte 95 des Deutschen Instituts für Urbanistik, Heft 4/1995, S. 13.

⁵²⁰ Vgl. SPELTHAHN, S., a.a.O., S. 109 f.

2. Fallbeispiele

2.1 Gemeinden des Niedersächsischen Betreibermodells

2.1.1 Allgemeine Beschreibung

2.1.1.1 Grundsätzliche Entwicklung in Niedersachsen

Über Privatisierung wurde in Niedersachsen wie auch anderswo bereits in den 60er und 70er Jahren intensiv diskutiert. Als dann im Jahre 1978 Frau Birgit Breuel das Wirtschaftsministerium in Niedersachsen übernahm, wurden die Privatisierungsbemühungen forciert. Dazu wurde eigens ein Privatisierungsreferat eingerichtet, welches sich mit Fragen der Privatisierung auseinandersetzen und Anstöße zu deren Umsetzung geben sollte⁵²¹. Wie in der gesamten Bundesrepublik war auch in Niedersachsen im Bereich der kommunalen Abwasserentsorgung eine Vergabe der Bauleistungen an Private und nach Abnahme der Anlagen ein anschließender Betrieb in Eigenregie die Regel⁵²². Aufgrund umweltpolitischer Erfordernisse wurde der anstehende Investitionsbedarf auf kommunaler Ebene mit 4,8 Mrd. DM angegeben⁵²³. Die Finanznöte der öffentlichen Kassen waren angesichts dieser Summen Anlaß zur Suche nach Alternativen im Abwasserbereich. Ein Grund, warum es in Niedersachsen zur Einführung eines Betreibermodells kam, war außerdem, daß nach der niedersächsischen Gemeindeordnung die Rechtsform des Eigenbetriebes in der Abwasserentsorgung nicht zulässig war. Anstatt die GO entsprechend zu ändern, wurde vom Wirtschaftsministerium des Landes Niedersachsen eine Förderung des Betreibermodells bevorzugt⁵²⁴. Eine Vorstufe des Betreibermodells, die Mitbenutzung industrieller Großkläranlagen durch Kommunen, fand sich zuvor in anderen Bundesländern. Die Gemeinden Grenzach und Wyhlen etwa haben mit der Firma GEIGY einen Vertrag über die Klärung der aus den Gemeinden

⁵²¹ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.1997.

⁵²² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 172.

⁵²³ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 10.

⁵²⁴ Vgl. KAUFHOLD, W. (1996), a.a.O., S. 359.

stammenden Abwässer getroffen. Gleichfalls werden die Abwässer des Wupper-Abwasserverbandes bei der Bayer AG geklärt⁵²⁵.

Die Gemeinde Algermissen in Niedersachsen hatte die Idee eines Betreibermodells als erste aufgegriffen und sich zur Unterstützung an das Niedersächsische Wirtschaftsministerium gewandt. Um die genaue Ausgestaltung einer Betreiberlösung und insbesondere einen Betreibervertrag zu entwickeln, wurden Vergleiche mit dem Ausland, wie den USA, herangezogen. Dort gibt es zwar keine Betreibermodelle, aber sogenannte Betriebsführungsübertragungsverträge, mit denen über fünf Jahre der Betrieb von Abwasserbeseitigungsanlagen auf Private übertragen wird. Die Anlage verbleibt dabei in öffentlichem Eigentum, die Investitionen sind von der beauftragten Ingenieurgesellschaft zu tragen. Des weiteren wurde Kontakt mit einem Ingenieurbüro (bekannt durch Prof. Dr. Dr. Rudolf) geknüpft, welches bereits in den 50er Jahren für die Textilfirma Nino-Rave in Nordhorn eine Anlage zur komplizierten Behandlung der aggressiven Abwässer errichtet hatte. In dieser wurden auch die kommunalen Abwässer mitgeklärt. Das Vertragswerk wurde als Grundstein für das Betreibermodell verwendet und um die Probleme der Betriebsübernahme erweitert. Daneben diente der Privatisierungsfall des Schlachthofes Münster als Vorbild, bei dem eine Personalgestellung erfolgt war. Diese Regelungen waren ebenfalls in das Vertragswerk für die Gemeinde Algermissen einzubauen. Zu klären war weiterhin die Frage, ob das Eigentum an den Anlagen auf den Privatunternehmer übertragen oder als mittlere Lösung ein Erbbaurecht vereinbart werden sollte. Im Endeffekt wurde ein Erbbaurechtsvertrag abgeschlossen. Die Entgeltregelung wurde aus dem Nino-Rave-Fall übernommen. Aus diesen Elementen wurde schließlich ein Vertragsentwurf für Algermissen entwickelt, der dann zu 95 % in der Gemeinde zur Anwendung kam. Das Umwelt- und Agrarministerium sowie die Hoch- und Tiefbauämter haben sich allerdings - wenn auch erfolglos - gegen diese Lösung gewendet, da sie befürchten mußten, ihren bisherigen Einfluß zu verlieren⁵²⁶.

⁵²⁵ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 41.

⁵²⁶ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97 in Hannover.

Als zweite Gemeinde folgte Wesendorf mit Einführung eines Betreibermodells. Dabei wurde bei der Entlohnung ein anderer Parameter (Kubikzentimeterpreis nach gestaffelten Einwohnergleichwerten) gewählt. Dies ist damit zu begründen, daß es sich um einen Bundeswehrstandort handelt, bei dem in den Jahren zuvor der Personalbestand abgebaut wurde und man daher wegen der Verringerung der Einwohnerwerte nicht zu viel bezahlen wollte. Der Zuschlag erging an die Firma REDMANN, die auch die Deponie in Gifhorn betreibt. Das Vertragswerk wurde hier wesentlich verfeinert, und es gab eine enge Zusammenarbeit mit der Kommune.

Dritter Fall war die Gemeinde Wedemark. Während im ersten und zweiten Fall das Abwasserkanalnetz im kommunalen Betrieb verblieben ist, mußte hier das bestehende Altnetz ebenfalls vom Betreiberunternehmen übernommen werden. Weiterhin waren 10 Mio. DM in ein Neunetz zu investieren, welches infolge der wilden Bebauung nach dem Zweiten Weltkrieg und die dadurch notwendig gewordene Erschließung dieser Liegenschaften neu zu errichten war. Für diese neu zu bauenden Kanäle war es dem Betreiber möglich, das wirtschaftliche Risiko zu übernehmen, nicht jedoch für die ihm im Zustand gänzlich unbekannten Alteinrichtungen. Daher hat sich die Gemeinde Wedemark zur Übernahme der notwendigen Reparaturen des Altnetzes verpflichtet⁵²⁷. Die Unternehmen mußten ein Angebot für die Übernahme des Betriebes, für den Bau des Neunetzes und den Neubau der Kläranlage abgeben. Insgesamt belief sich die Investitionssumme auf 20-25 Mio. DM. Die finanzielle Bedeutung war somit einiges größer als in den beiden vorangegangenen Fällen. Unter juristischer Beratung entstand ein umfangreiches Vertragswerk, welches sich wesentlich von dem in Algermissen unterscheidet und nun in etwa den Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell darstellt⁵²⁸.

⁵²⁷ Vgl. dazu SCHRÖDTER, W./PARTETZKE, G., Abwasserbeseitigung im Betreibermodell - Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Wedemark, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 34 f.

⁵²⁸ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

Grundsätzlich bleibt die Kommune für die Aufgabe der Abwasserbeseitigung verpflichtet, so daß eine Möglichkeit zur Kontrolle und Einflußnahme gesichert wird⁵²⁹. Der Betreiber übernimmt demnach lediglich die Rolle eines Erfüllungsgehilfen des kommunalen Aufgabenträgers und trägt nicht die volle unternehmerische Verantwortung. Ein wesentliches Merkmal des Niedersächsischen Betreibermodells ist demnach, daß die Kommune die Kompetenz sowohl zur Durchsetzung des Anschlußzwangs als auch der Erhebung der Abwassergebühren behält⁵³⁰. Damit besitzt der Privatanbieter keine Einnahmenverantwortung, die aus ökonomischer Sicht so wesentlich ist.

Die Vorgehensweise beim Niedersächsischen Betreibermodell vollzieht sich in folgenden Schritten⁵³¹:

- Ein erster Schritt ist die Vorplanung (Bestandsaufnahme und darauf aufbauende Konzeption der technisch notwendigen Maßnahmen). Dazu zählt die Erstellung eines Mengengerüsts (Kapazitätsabschätzung) sowie die Bestimmung der technischen Möglichkeiten und der damit verbundenen Kosten⁵³².
- Darauf folgt eine Regiekostenrechnung (diese ist der Vergleichsmaßstab zum Angebot des Privaten, und nur bei 10 % Unterschreitung erfolgt eine Vergabe)⁵³³. Bei der Regiekostenrechnung handelt es sich um eine Ermittlung der voraussichtlichen Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten der Anlage auf Grundlage der Dimensionierung nach obiger Bedarfsabschätzung für den herkömmlichen Fall der Abwasserentsorgung in Eigenregie der Kommune. Diese Aufgabe kann durch einen ökonomischen Berater wahrgenommen werden⁵³⁴.

⁵²⁹ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 43.

⁵³⁰ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 173.

⁵³¹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 96 f.

⁵³² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 174.

⁵³³ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 96 f.

⁵³⁴ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 11.

- Im nächsten Schritt wird der Betreibervertrag ausgearbeitet (hier werden Regelungen zu den Eigentumsverhältnissen und der Höhe des Entgeltes getroffen sowie Kontrollrechte der Gemeinde und die Haftung des Betreibers fixiert. Ergänzend werden Schieds-, Personalgestellungs- und Erbbaurechtsverträge geschlossen)⁵³⁵.
- Durch den technischen Berater (Ingenieurbüro) wird daraufhin eine 50 %ige Genehmigungsplanung⁵³⁶ aufgestellt. Diese nennt lediglich das von der Gemeinde bevorzugte System der Abwasserreinigung, verzichtet aber auf Details der technischen Elemente. Auf deren Grundlage zuzüglich der Vorplanungen ist es den privaten Bieterunternehmen nun möglich, Angebote auszuarbeiten⁵³⁷.
- Dem folgt eine Markterkundung (hier handelt es sich um eine unverbindliche Erkundung über die Preisvorstellungen, um zu prüfen, ob überhaupt Unternehmen zur Übernahme der Leistung bereit sind. Die Markterkundungen werden aus heutiger Sicht für überflüssig gehalten, da bekanntlich auf seiten der Privatwirtschaft ausreichend Interesse an einer Leistungsübernahme im Abwasserbereich besteht⁵³⁸. Während im Fall Algermissen noch zehn Angebote zur Auswahl standen, waren es in Wedemark bereits 20 bis 25⁵³⁹.)
- Schließlich wird die Ausschreibung durchgeführt (auch beschränktes Verfahren ist möglich, Nebenangebote sind zugelassen).

⁵³⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 97.

⁵³⁶ Es handelt sich hierbei um eine Planung, die noch nicht auf alle Details eingeht und in etwa die Hälfte des für die Genehmigungserteilung erforderlichen Planungsaufwands umfaßt.

⁵³⁷ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 13.

⁵³⁸ Vgl. ebenda, S. 13.

⁵³⁹ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

- Anschließend erfolgt die Bewertung der Angebote und die Vergabeentscheidung (eine Beratung durch externe Gutachter wie Wirtschaftsingenieure, Rechtsberater und Vergabespezialisten ist hier unerlässlich, da die Komplexität der notwendigen Regelungen durch die Gemeinden allein nicht zu bewältigen ist⁵⁴⁰. Der Beschluß erfolgt dann durch den Gemeinderat).
- Der zur Unterzeichnung anstehende Vertragsentwurf ist nach gutachterlicher Prüfung und Abstimmung mit dem Wasserwirtschaftsamt der Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorzulegen⁵⁴¹.

Die von der Kommune in Auftrag gegebenen Entwurfspläne sind meist vom Betreiberunternehmen nach Zuschlag gegen eine Pauschalvergütung von der Kommune zu erwerben⁵⁴², auch wenn das Unternehmen nicht beabsichtigt, sich beim Bau der Anlagen an diesen Plänen zu orientieren. Den Honorareinsparungen durch die nur zur Hälfte von der Kommune im Vorfeld der Vergabe durchgeführten Planungen stehen zusätzliche Kosten durch die erforderliche Beratung bei der späteren Auswertung der Angebote gegenüber, wobei die Erfahrungen jedoch bislang zeigen, daß die Einsparungen die Mehraufwendungen überkompensieren⁵⁴³.

2.1.1.2 Muster der Ausschreibung Betreibermodell Niedersachsen

Zunächst wurden die Leistungen nach dem Betreibermodell noch nach der VOL ausgeschrieben. Da es sich jedoch primär auch um Bauleistungen handelt und seit 1992 der Abwasserbereich in der VOB angeführt wird, erfolgten spätere Ausschreibungen nach der VOB. Diese hat auch den Vorzug, daß die Wertgrenzen für eine europaweite Ausschreibung höher liegen und daher meist

⁵⁴⁰ Vgl. ebenda.

⁵⁴¹ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 175.

⁵⁴² Vgl. § 2 V des Mustervertrages zum Niedersächsischen Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 33.

⁵⁴³ Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1990), a.a.O., S. 161.

noch eine nationale Vergabe ausreichend ist⁵⁴⁴. Nach den vom Niedersächsischen Wirtschaftsministerium gemachten Erfahrungen sollte das Betreiberunternehmen dazu verpflichtet werden, bei der Vergabe von Unteraufträgen die Verdingungsordnungen VOL/VOB anzuwenden und die Unternehmen bei der Ausschreibung zu benennen, mit denen gemeinsam die Leistung in einer Arbeitsgemeinschaft erbracht werden soll⁵⁴⁵. Die Anwendung der Vergabeordnungen ist hier sogar zwingend, da die Abwasseranlagen öffentliche Einrichtungen bleiben und über Gebühren finanziert werden. Zudem werden öffentliche Zuschüsse gewährt, d. h. der Betreiber ist zur Einhaltung der VOL/VOB bei der Vergabe von Unteraufträgen an Dritte zu verpflichten⁵⁴⁶.

Die Ausschreibung sollte möglichst präzise die vom Betreiber zu erfüllenden Anforderungen enthalten, und es sollte eine ausdrückliche Aufforderung zur Abgabe von Nebenangeboten enthalten sein, um auch innovative Konzepte zu ermöglichen⁵⁴⁷. Die eingehenden Angebote der Bieterunternehmen müssen zur Beurteilung durch die Vergabeinstanz folgende Elemente aufweisen⁵⁴⁸:

- Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung, aus der sich wesentliche Kostengrößen und die Investitionsaufwendungen der Konzeption erkennen lassen
- Einen ergänzenden Finanzierungsplan mit Angabe der Kreditgeber, Zins- und Tilgungskonditionen sowie des Eigenkapitals
- Einen Nachweis über bei Beauftragung abzuschließende Versicherungen für die Absicherung von Schadensfällen
- Bei Nebenangeboten Darlegungen der genauen technischen Konzeption sowie deren Realisierbarkeit und Genehmigungsfähigkeit.

⁵⁴⁴ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

⁵⁴⁵ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 14.

⁵⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 13.

⁵⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 14.

⁵⁴⁸ Vgl. ebenda.

Die Bewertung der eingehenden Angebote und die Ausarbeitung eines Vergabevorschlags sollten durch technische/ökonomische Berater erfolgen. Unter Umständen muß für die jeweiligen Angebote eine gesonderte Gebührenbedarfsrechnung aufgestellt werden, in der die der Kommune bei den alternativen Bieterkonzeptionen entstehenden Kosten (zu zahlendes Betreiberentgelt zuzüglich bei der Kommune verbleibender Verwaltungs-, Kontroll-, Kanalunterhaltungs- und Abschreibungsaufwendungen) errechnet werden, d. h. es wird gefragt, ob sich tatsächlich auch eine reale Gebührenentlastung ergibt. Der gutachterliche Vorschlag sollte dem Rat, der Kommunalaufsicht und dem Wasserwirtschaftsamt vorgelegt und beraten werden. Anschließend können die Kommunalvertreter einen Beschluß fassen, der von der Kommunalaufsicht zu genehmigen ist⁵⁴⁹.

Das Betreiberunternehmen übernimmt nach der Vergabe die Bauherrenfunktion, indem die Abwasserentsorgungseinrichtungen von ihm geplant, gebaut, betrieben und finanziert werden⁵⁵⁰. Bereits bestehende und noch weiterhin nutzbare Altanlagen der Kommune können in das Eigentum des privaten Betreiberunternehmens übergehen. Dabei übernimmt die Kommune keinerlei Haftung für den Zustand der Altanlagen⁵⁵¹.

2.1.1.3 Mustervertrag Betreibermodell Niedersachsen

Mit dem Betreiberunternehmen wird nach Zuschlagserteilung ein Vertrag zur Übernahme der Leistungserstellung geschlossen. Die in diesem Betreibervertrag vorgesehenen Leistungen und Pflichten des Betreiberunternehmens sowie die bestehenden Rechte und Pflichten der Kommune sind in folgender Tabelle gegenübergestellt:

⁵⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 15.

⁵⁵⁰ Vgl. SCHOCH, F.K. (1992), a.a.O., S. 152.

⁵⁵¹ Vgl. § 2 III+IV des Mustervertrages zum Niedersächsischen Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHEN MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 34.

Tabelle 3: Pflichten der Vertragsparteien beim Niedersächsischen Betreibermodell

Leistungsverpflichtung des Betreibers	Rechte und Pflichten der Kommune
• Das Betreiberunternehmen hat die vertraglich vorgesehenen Investitionen zu tätigen und die entsprechenden Baumaßnahmen durchzuführen • Die Anlagen sind durch Wartung, Pflege und Reparaturen in funktionsfähigem Zustand zu erhalten • Es besteht die Pflicht zur Übernahme der anfallenden Abwassermengen der Kommune und deren ordnungsgemäße Entsorgung • Die Kommune ist über die wesentlichen Betriebsabläufe zu unterrichten • Die gesetzlichen Vorgaben sind einzuhalten, bei Verletzungen haftet der Betreiber • Bei Neuinvestitionen wird vom Betreiber der bei der Kommune entstehende Koordinations- und Kontrollaufwand entgolten	• Die Kommune ist zur Unterstützung des Betreiberunternehmens bei Durchführung der Abwasserentsorgungsaufgabe verpflichtet • Die Zuleitung der Abwässer ist ebenfalls eine Pflicht der Kommune, d. h. eine kommunale Eigenentsorgung oder Zuleitung an Dritte ist nunmehr untersagt • Der Betreiber ist über die Zusammensetzung der Abwässer zu informieren (Aufwendungen für etwaige Untersuchungen der eingeleiteten Abwässer werden von der Kommune übernommen)

Quelle: §§ 3 und 4 im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: Privatisierung kommunaler Kläranlagen, hrsg. vom NIEDERSÄCHSISCHEN MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR, 3. Auflage, Hannover 1991, S. 34 f.

Zur Aufgabe des Betreibers gehört neben der Reinigung der zugeleiteten Abwässer immer auch die ordnungsgemäße Entsorgung des gesondert angelieferten sowie des bei der Klärung innerbetrieblich entstandenen Klärschlammes. Dies wird in den Verträgen ausdrücklich angeführt. Weiterhin ist der Betreiber im Vertrag zur Einhaltung der wasserrechtlichen Vorschriften zu verpflichten (WHG u. a.)⁵⁵².

Die Finanzierung erfolgt ausschließlich über das private Betreiberunternehmen. Zur Unterstützung der Finanzierung der Investitionsvorhaben durch den Betreiber leitet die Kommune die Fördermittel, die auch bei kommunaler Eigenerstellung gewährt worden wären, an das Privatunternehmen weiter, welches dann die dem Zweck gemäße Verwendung nachweisen muß. Daneben besteht die Möglichkeit, das Erbbaurecht in gewissen Grenzen und mit Zustimmung der Kommune zu beleihen. Zur Sicherung vor einem Konkurs des Betreibers ist ein von der Bank bestätigter Gesamtfinanzierungsnachweis vorzulegen. Im Falle einer Finanzierung aus Eigenmitteln ist eine Fertigstellungsbürgschaft durch ein Kreditinstitut erforderlich⁵⁵³. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, daß die Kommune Abschreibungen auf den durch Zuschüsse finanzierten Teil der technischen Einrichtungen im Rahmen der Gebührenabrechnung berücksichtigt, da hierzu das Betreiberunternehmen nicht berechtigt ist (Abschreibungen nur auf Bruttoinvestitionssumme abzüglich der geleisteten Zuschüsse)⁵⁵⁴.

Als Gegenleistung für die durch den beauftragten Unternehmer erbrachte Abwasserentsorgungsleistung wird im Betreibervertrag ein Entgelt festgelegt, welches sich aus einem Grundpreis (DM/a) und einem variablen Arbeitspreis (DM/cbm) sowie einer ergänzenden Wagnis- und Gewinnvergütung zusammensetzt⁵⁵⁵. Das Betreiberentgelt kann nur geändert werden, wenn⁵⁵⁶

- eine Veränderung von Rahmenbedingungen auftritt (Erhöhung der vertraglich vereinbarten maximalen Tages-Abwassermengen um mehr als 10 %, behördlich verlangte Verbesserung der Reini-

⁵⁵² Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 12.

⁵⁵³ Vgl. § 5 im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 36 f.

⁵⁵⁴ Vgl. ebenda, S.20 f.

⁵⁵⁵ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 176.

⁵⁵⁶ Vgl. §§ 8 u. 9 im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1991), a.a.O., S. 39 ff.

gungsleistung, die bisherige Klärschlamm Entsorgung wird unmöglich),

- Ergänzungsinvestitionen erforderlich werden,
- sich die Kosten infolge der Leistungsveränderungen nachgewiesenermaßen um mehr als 3 % erhöht haben,
- die Vorgaben der Einleitungswerte verletzt werden und ein Verschulden des Betreibers gegeben ist (Entgeltminderung),
- der allgemeine Preisindex der Lebenshaltung angestiegen ist (Inflationsausgleich),
- bestimmte Betriebskostenarten wie Personal- und Energiekosten stärker angestiegen sind als die allgemeine Inflation (laut Angaben des Statistischen Bundesamtes zum Preisindex der Lebenshaltung) und der Betreiber dies nicht zu verantworten hat, allerdings auch nur dann, wenn die Veränderung gegenüber dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses oder der letzten Anpassung über zehn Prozentpunkte beträgt.
- Erstmals nach 10 bzw. 15 Jahren findet eine Überprüfung der vereinbarten Zinskosten statt⁵⁵⁷.

Die Abrechnung mit dem Betreiberunternehmen kann auf verschiedenen Größen basieren. In Frage kommen üblicherweise entweder die eingeleiteten Schmutzwassermengen, gestaffelt nach deren Verschmutzungsgrad, oder die den Einleitern zuvor gelieferten Trinkwassermengen⁵⁵⁸. Während der Vertragslaufzeit bestehen nach dieser Abrechnungsregelung durchaus Anreize für den Betreiber, etwa durch Einbau verbrauchsärmerer Anlagenteile, Kostensenkungen zu verwirklichen, da hierdurch das Entgelt nicht vermindert wird.

Die Möglichkeit eines Konkurses des privaten Betreiberunternehmens sollte zunächst durch die gutachterliche Prüfung der Angebote vor Vergabe weitestgehend außer Frage stehen. Kommt es dennoch zur Zahlungsunfähigkeit, ist die Möglichkeit des

⁵⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 18.

⁵⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 12.

Heimfalls nach dem Erbbaurechtsvertrag vorgesehen, wonach die Verfügungsgewalt über die abwassertechnischen Anlagen auf die Kommune übergeht. Die nun anfallenden Regiekosten sind zwar höher als das bisherige Entgelt an den privaten Betreiber, es entfällt aber die Gewinnkomponente und der Mehrwertsteueraufschlag, so daß es der Kommune durchaus möglich ist, den weiteren Betrieb mit etwa den gleichen Aufwendungen selbst zu finanzieren⁵⁵⁹. Zudem dürften sich die wirtschaftliche Anlagenkonzeption des Privatunternehmers und die damit auch unter kommunaler Regie geringer ausfallenden Betriebskosten bemerkbar machen. Zur Absicherung der übernommenen Risiken muß der Betreiber den Abschluß einer Haftpflichtversicherung nachweisen. Als weitere Maßnahme zur Absicherung gegen den Konkursfall sollte zudem mit den kreditgebenden Banken des Unternehmens eine Übereinkunft dahingehend getroffen werden, daß der Kommune über den ordnungsgemäßen Eingang der Zins- und Tilgungszahlungen berichtet wird und diese im Falle eines Heimfalles berechtigt ist, in den Kreditvertrag des privaten Betreiberunternehmens einzutreten, um somit die Sicherstellung der Entsorgung im Falle der Illiquidität garantieren zu können⁵⁶⁰.

Der Kommune werden umfangreiche Kontroll- und Aufsichtsrechte eingeräumt. Bei festgestellten Verstößen gegen die abwasserrechtlichen Bestimmungen haftet das Betreiberunternehmen für die Folgekosten⁵⁶¹. Die Kommune ist berechtigt, eigenständige Kontrollen durchzuführen. Werden dabei Verstöße gegen Einleitungsbedingungen festgestellt, ist das Betreiberunternehmen zum Ausgleich der entstandenen Kontrollkosten verpflichtet. Zusätzlich ist die Kommune befugt, Anordnungen im Rahmen ihrer Befugnisse zu erlassen, an denen sich der Betreiber orientieren muß⁵⁶². Daneben besteht die Möglichkeit einer Vertragskündigung vor

⁵⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 19.

⁵⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 12 und SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 177.

⁵⁶¹ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 177.

⁵⁶² Vgl. § 10 im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 41 f.

Ende der Laufzeit bei grober Vertragsverletzung⁵⁶³. Im Prinzip entscheidet der Betreiber eigenmächtig über alle Fragen der Abwasser- und Klärschlamm Entsorgung, solange die abwasserrechtlichen Vorschriften und die behördlichen Vorgaben eingehalten werden⁵⁶⁴.

Wird eine Erweiterung des im Betreibervertrag bislang vereinbarten Leistungsumfangs notwendig, kann, sofern keine Kapazitätserweiterung erforderlich ist, der zusätzliche Aufwand gemäß den erhöhten Einwohnergleichwerten oder den Abwassermengen in Rechnung gestellt werden. Sind dagegen Ergänzungsinvestitionen notwendig, kann die Kommune diese Leistungen gemäß VOB ausschreiben. Sollte ein anderer Anbieter die erforderlichen Anlagen günstiger errichten können, so erhält dieses Unternehmen den Zuschlag. Der etablierte Betreiber ist dann zum Ankauf der Einrichtungen sowie zu deren weiteren Betrieb verpflichtet⁵⁶⁵. Im Betreibervertrag der Gemeinde Wesendorf wurde festgelegt, daß im Falle von Anpassungen der abwassertechnischen Anlagen an verschärfte Anforderungen eine Vergütung des Unternehmers entsprechend der ursprünglich zugrundegelegten Angebotskalkulation, die dazu entsprechend offenzulegen ist, erfolgt⁵⁶⁶.

Bei Vertragsende kommt es zu einem Heimfall des Erbbaurechtes an die Kommune; das Eigentum an den abwassertechnischen Einrichtungen geht wieder auf die öffentliche Hand über. Als Kaufpreis fungieren grundsätzlich die Bau- und Finanzierungskosten des Unternehmens abzüglich aller geleisteten Subventionen und Zuschüsse⁵⁶⁷. Der Rückkaufpreis wird wie folgt berechnet⁵⁶⁸:

⁵⁶³ Vgl. § 11 III im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: ebenda, S. 42.

⁵⁶⁴ Vgl. § 1 IV des Mustervertrages zum Niedersächsischen Betreibermodell, in: ebenda, S. 33.

⁵⁶⁵ Vgl. ebenda, S. 18.

⁵⁶⁶ Vgl. BUTZ, W., Das Betreibermodell in der kommunalen Praxis am Beispiel der Samtgemeinde Wesendorf, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 134.

⁵⁶⁷ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 177f.

⁵⁶⁸ Vgl. § 11 V im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 42 f.

Gesamtkosten einschließlich Mehrwertsteuer

- Förderzuschuß

= Eigenaufwand

- 10 % bei regulärer Vertragskündigung und

- 20 % bei außerordentlicher Auflösung

- Abschreibungen bis zum Übergabezeitpunkt

- Aufwand zur Beseitigung etwaiger Mängel

= Rückkaufpreis

Der Rückkaufpreis müßte im Falle einer außerordentlichen Kündigung aufgrund der Illiquidität des privaten Betreiberunternehmens zusätzlich um die vermutlich durch die verschlechterte wirtschaftliche Situation des Unternehmens im Vorfeld der Zahlungsunfähigkeit unterlassenen Unterhaltungsleistungen gekürzt werden, damit die Kommune diesen Nachholbedarf übernehmen kann⁵⁶⁹. In der Gemeinde Wedemark wird bei regulärem Vertragsende der als Rückkaufpreis vereinbarte Restbuchwert immer um 20 % und im Falle einer außerordentlichen Vertragskündigung (gravierende Vertragsverstöße oder Konkurs) um 30 % gekürzt⁵⁷⁰.

Da in den Betreiberverträgen gefordert wird, die Anlagen auf dem jeweils neuesten Stand der Technik zu halten, wozu vom Betreiber die dazu notwendigen Ersatzinvestitionen zu tätigen sind⁵⁷¹, ist durchaus denkbar, daß diese auch nach Vertragsende weiter nutzbar sind. Die Anlage könnte dann wie vorgesehen in kommunales Eigentum übergehen und nur noch die Betriebslei-

⁵⁶⁹ Vgl. BELLEFONTAINE, K., Abwasserbeseitigung nach dem Niedersächsischen Betreibermodell, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 147.

⁵⁷⁰ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 119.

⁵⁷¹ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 20.

stung ausgeschrieben werden⁵⁷². Daneben könnte aber gleichfalls in einer Folgeausschreibung die Anlage an den Neuanbieter übertragen werden.

Die Laufzeiten der Verträge beim Niedersächsischen Betreibermodell schwanken zwischen 25 und 30 Jahren. Zu kritisieren ist im Muster eines Betreibervertrages, wie etwa dem der Gemeinde Wesendorf, daß neben der vereinbarten Vertragslaufzeit auch die Möglichkeit zur Vertragsverlängerung aufgenommen wurde, d. h. der Vertrag verlängert sich bei nicht schriftlich erfolgter Kündigung automatisch um weitere fünf Jahre⁵⁷³. Diese Verlängerungsklausel als Option mag zwar aus Sicht der Gemeinde durchaus Sinn ergeben, da aus Gründen der Versorgungssicherheit der Altanbieter bei bislang guten Erfahrungen zu bevorzugen ist. Dennoch sollte im Interesse der Effizienz und der übrigen Zielsetzungen bei der Privatisierung dem Wettbewerb Vorrang eingeräumt werden. Ein Anbieterwechsel nach Ende der Vertragslaufzeit sollte unbedingt zugelassen werden.

Zur Klärung von Grundsatzfragen und Problemen bei der Vertragsanwendung wird die Bildung eines Beirates mit je zwei Vertretern der Vertragsparteien und einem neutralen Sachverständigen vorgesehen. Die dadurch entstehenden Kosten werden vom Betreiberunternehmen übernommen⁵⁷⁴.

Das Niedersächsische Betreibermodell sieht die folgenden weiteren Nebenverträge vor, die hinsichtlich Dauer und Wirksamkeit an den Betreibervertrag gekoppelt sind:

- **Schiedsvertrag:** In diesem werden sämtliche Streitigkeiten bezüglich der Vertragsanwendung und -auslegung geregelt. Zunächst soll bereits im Vorfeld der Beirat zur Lösung von Streit-

⁵⁷² Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

⁵⁷³ Vgl. § 11 I im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), S. 42 oder Unternehmerinstitut (1995), a.a.O., S. 45.

⁵⁷⁴ Vgl. § 6 im Mustervertrag für das Niedersächsische Betreibermodell, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 37 f.

fragen beitragen. Erst wenn keine Einigung zu erzielen ist, fungiert ein eigens aus drei Richtern gebildetes Schiedsgericht (zwei Richter auf Vorschlag der Vertragsparteien und ein neutraler Richter) als außerordentliche Rechtsinstanz⁵⁷⁵. Das Gremium wird jeweils bei sich ergebenden Streitigkeiten gebildet. Sollten sich die Vertragsparteien nicht auf die Personen der Schiedsrichter einigen können, entscheidet das Verwaltungsgericht Hannover über die Besetzung. Der ordentliche Rechtsweg ist durch das Schiedsverfahren ausgeschlossen⁵⁷⁶.

- **Erbbaurechts- und Pachtvertrag:** Der Betreiber erhält ein sogenanntes Erbbaurecht von der Kommune eingeräumt, um das notwendige Grundstück nutzen zu können. Dafür ist ein Erbbauzins an die Kommune zu entrichten⁵⁷⁷, der sich an einer fiktiven Verzinsung des Verkehrswertes des Grundstückes orientiert. Hat sich der Preisindex der Lebenshaltung um mehr als fünf Prozentpunkte (bezogen auf Jan. 1987) verändert, wird der Erbbauzins entsprechend angepaßt. Bei Belastungen des Grundstücks (Erbbaurecht) ist die Zustimmung der Kommune als Eigentümerin erforderlich⁵⁷⁸. Gleichfalls bedarf es bei jeder baulichen Maßnahme der Zustimmung durch die Kommune. Es wird nochmals betont, daß der Betreiber verpflichtet ist, die Einrichtungen in ordnungsgemäßem Zustand zu erhalten und eine Versicherung gegen eventuelle Schäden abzuschließen hat⁵⁷⁹. Nach § 1 des Musters für einen Erbbaurechtsvertrag übernimmt die Kommune keine Gewähr für die allgemeine Beschaffenheit und Eignung des Grundstückes⁵⁸⁰. Eine anderweitige als im Vertrag vorgese-

⁵⁷⁵ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 178.

⁵⁷⁶ Vgl. Muster für einen Schiedsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 56.

⁵⁷⁷ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 178 f.

⁵⁷⁸ Vgl. §§ 4 u. 5 im Muster für einen Erbbaurechtsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 46.

⁵⁷⁹ Vgl. § 4 im Muster für einen Erbbaurechtsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: ebenda, S. 47 f.

⁵⁸⁰ Vgl. § 1 II, im Muster für einen Erbbaurechtsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: ebenda, S. 45.

hene Nutzung des Grundstücks ist nach § 8 des Mustervertrages ausgeschlossen. Der Betreiber übernimmt sämtliche öffentlichen und privaten Lasten, die mit dem Grundstück verbunden sind (Abgaben, Versicherungsbeiträge z. B.) und haftet für den Zustand des Grundstückes. Ein Heimfall des Erbbaurechtes erfolgt bei Konkurs des Betreibers, bei Vertragsverstoß und bei regulärem Ende der Laufzeit. Bei Vertragsende leistet die Kommune eine Entschädigung an den Erbbauberechtigten für die Bauwerke und Anlagen auf dem betreffenden Grundstück. Dem kann die Kommune entgehen, indem das Erbbaurecht drei Jahre vor Ablauf um die voraussichtliche weitere Nutzungsdauer verlängert wird⁵⁸¹. Diese Regelung birgt die Gefahr in sich, daß anstelle einer Neuausschreibung die Option der Vertragsverlängerung bevorzugt und damit der Wettbewerb eingeschränkt wird. Kosten im Zusammenhang mit diesem Vertrag werden vom Erbbauberechtigten getragen.

- *Personalgestellungsvertrag*: Das Betreibermodell sieht in der Regel einen sogenannten Personalgestellungsvertrag vor, nach dem Mitarbeiter der Kommune im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis verbleiben, ihre Arbeitsleistung aber beim privaten Betreiber erbringen⁵⁸². In Personalangelegenheiten (tarifliche Regelungen, Urlaubsumfang, Versicherungen und Beendigung des Arbeitsverhältnisses) bleibt die Kommune weiter zuständig, während in fachlichen Fragen (Arbeitsplatzzuweisung, Vorgaben zur eigentlichen Tätigkeit sowie Weiterbildungen, Arbeitszeitregelungen und Urlaubsplanung in Abstimmung mit der Kommune) der Betreiber verantwortlich und weisungsbefugt ist. Grundsätzlich ist das Betreiberunternehmen verpflichtet, die Kommune als Arbeitgeber über Personalangelegenheiten zu informieren⁵⁸³. Allerdings kann die Kommune nach vorheriger Ankündigung beim Betreiber eingesetztes Personal versetzen oder kündigen.

⁵⁸¹ Vgl. §11im Muster für einen Erbbaurechtsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: ebenda, S. 49.

⁵⁸² Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 119.

⁵⁸³ Vgl. §§ 1 u. 2 im Muster für einen Personalgestellungsvertrag des Niedersächsische Betreibermodells, in: NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 52 f.

Das Betreiberunternehmen kann seinerseits Mitarbeiter ablehnen, die nachweisbar gegen die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis in einem Ausmaß verstoßen haben, welches üblicherweise eine Kündigung zur Folge hätte. Der Betreiber ersetzt die bei der Kommune durch den Einsatz der Mitarbeiter in der Kläranlage entstandenen Personalkosten⁵⁸⁴. Im Muster eines Personalgestellungsvertrages wird in § 7 bestimmt, daß der private Betreiber auch für die Tätigkeit der kommunalen Arbeitnehmer haftet.

2.1.1.4 Allgemeine Erfahrungen in Niedersachsen

Die durch Umsetzung des Niedersächsischen Betreibermodells realisierten Kostenersparnisse liegen nach Angaben des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums zwischen 13,6 % (Wesendorf mit 12500 EGW) und rund 30 % (Wedemark mit 31000 EGW), wobei tendenziell mit steigender Gemeindegröße auch der Umfang der Kostenersparnisse zunimmt⁵⁸⁵. Diesen Angaben lastet allerdings die Problematik an, daß die recht formale und nur fiktive Regiekostenrechnung mit den Preisforderungen der Privatanbieter verglichen wurde. Die Aussagefähigkeit dieser Angaben ist also kritisch zu sehen. In Niedersachsen kommt bei Kostenvergleichen erschwerend hinzu, daß kein direkter Vergleich mit der öffentlich-rechtlichen Form des Eigenbetriebes möglich ist, da dieser nach § 116 Niedersächsische Gemeindeordnung (NdsGO) nicht zulässig ist. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, daß neben den acht Gemeinden, in denen das Modell umgesetzt wurde, immerhin fünf Kommunen in Niedersachsen aufgrund der Regiekostenrechnungen und der Vertragsentwürfe von der Verwirklichung des Betreibermodells abgesehen haben⁵⁸⁶. Die Kosteneinsparungen sind einerseits auf den teilweise recht intensiven Wettbewerb bei den Ausschreibungen nach VOL zurückzuführen (bis zu 30 Firmen haben Interesse an der Leistungsübernahme bekundet) und andererseits auf die gegenüber der Regielösung geänderten techni-

⁵⁸⁴ Vgl. § 3 u. § 4 im Muster für einen Personalgestellungsvertrag des Niedersächsischen Betreibermodells, in: ebenda, S. 53 f.

⁵⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 26 - 32.

⁵⁸⁶ Vgl. SCHOCH, F.K. (1992), a.a.O., S. 156.

schen Konzeptionen⁵⁸⁷. Daß die Kosteneinsparungen durch das private Betreibermodell auch Rückwirkungen auf die Gebühren haben, zeigt das Beispiel der Gemeinde Wedemark, wo anstelle einer Erhöhung der Abwassergebühren gemäß der Regieberechnung um 37 % lediglich eine Steigerung von 5 % erfolgte⁵⁸⁸.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) nennt als Vorzüge des Betreibermodells in der Abwasserwirtschaft die Nutzung des Know-hows privater Unternehmen, das auf den Privaten verlagerte Investitions-, Finanzierungs- und Betriebsrisiko und die Kostensenkungen durch weniger aufwendige Dimensionierungen der Anlagen, da private Investoren nicht an öffentlich-rechtliche Vorgaben gebunden sind⁵⁸⁹. Wesentlicher Vorzug des Betreibermodells ist zudem eine De-facto-Verlängerung der Gewährleistungsfristen für die abwassertechnischen Einrichtungen. Während bei der Regielösung gemäß VOB diese Zeit nur zwei Jahre beträgt, gilt die Gewährleistung für den Privaten als Bauunternehmer und Betreiber nunmehr über die gesamte Vertragslaufzeit hinweg. Weiterhin ist es dem Betreiberunternehmen nicht möglich, Nachforderungen bei den Baukosten zu stellen, da eine Bindung an den Angebotspreis gegeben ist, d. h. das Risiko unvorhergesehener Kostensteigerungen trägt allein der Private⁵⁹⁰. Letztlich ist beim Betreibermodell von Vorteil, daß die Transaktionskosten weitestgehend zu Lasten des privaten Unternehmers gehen. Die Kosten der Vorplanungen wie etwa auch die des Beirates oder der Kontrollaufgaben bei Neuinvestitionen sind vom Betreiber zu tragen. Zwar wird dieser seine Aufwendungen über das Betreiberentgelt wiederum in Rechnung stellen, allerdings ist er gehalten, im Wettbewerb bei der Ausschreibung möglichst geringe Forderungen zu erheben.

⁵⁸⁷ Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1990), a.a.O., S. 167.

⁵⁸⁸ Vgl. SCHRÖDTER, W./PARTETZKE, G. (1990), a.a.O., S. 31.

⁵⁸⁹ Kommunale Anlagen sind nach den für die öffentliche Hand geltenden Vorschriften meist mit größerem Aufwand zu errichten. Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 43 f.

⁵⁹⁰ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 16.

Positiv aus fiskalpolitischer Sicht ist, daß sich zunächst die Erlöse aus dem Verkauf der bestehenden Altanlagen an den Betreiber für die Tilgung bislang im kommunalen Haushalt angelaufener Verbindlichkeiten einsetzen lassen. Gleichfalls bedeutet das Betreibermodell, daß Investitionen in der kommunalen Abwasserentsorgung vorgenommen werden können, ohne daß der Schuldenstand der Kommune weiter erhöht würde⁵⁹¹.

Als problematisch sieht es der DStGB an, daß beim Betreibermodell eine Monopolsituation geschaffen wird, ökologische Aspekte leicht vernachlässigt werden könnten und darüber hinaus zwar Zinsersparnisse durch den beim Staat entfallenden Schuldendienst entstehen, die privaten Finanzierungskosten dafür aber in das Betreiberentgelt eingehen. Zudem werden Verkaufserlöse bei Altanlagen ebenfalls im Betreiberentgelt in Rechnung gestellt⁵⁹². Dieser kommunale Interessenverband vertritt ferner die Ansicht, es müßten zwingend Verwaltungskapazitäten vorgehalten werden, um eine Kontrolle des Betreibers vornehmen zu können⁵⁹³. Dem ist entgegenzuhalten, daß - und dies ist durchaus in der Praxis gegeben - die Privatunternehmen im Rahmen der regelmäßigen Routinekontrollen der unteren Wasserbehörden, zumindest was die Einhaltung der vorgeschriebenen Einleitungswerte anbelangt, bereits überwacht werden.

In juristischer Hinsicht war zur Einführung des Betreibermodells die bestehende Rechtsordnung in Niedersachsen nur geringfügig zu ändern. Um eine Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums beim Betreiberunternehmen und damit die steuerlich relevante Möglichkeit der Abschreibung auf die abwassertechnischen Einrichtungen zu ermöglichen, mußte das Steuerrecht entsprechend abgeändert werden⁵⁹⁴.

⁵⁹¹ Vgl. KAUFHOLD, W. (1996), a.a.O., S. 359.

⁵⁹² Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 44.

⁵⁹³ Vgl. ebenda, S. 47.

⁵⁹⁴ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

2.1.2 Algermissen

2.1.2.1 Ausgangslage

Auslöser zur Einführung eines Betreibermodells in der Gemeinde Algermissen war, daß bereits seit dem Jahre 1974 eine Erweiterung der bestehenden, als Eigenbetrieb geführten kommunalen Kläranlage anstand, der Gemeinde aber die dazu notwendigen finanziellen Mittel fehlten und sämtliche Zuschußanträge abgelehnt wurden. Daher fiel im Jahr 1984 die Entscheidung für die Beteiligung eines Dritten bei der Durchführung der Abwasserreinigung, nachdem hierfür die rechtlichen Grundlagen geschaffen worden waren⁵⁹⁵. Ein zusätzlicher Aspekt war sicherlich darüber hinaus die vom Niedersächsischen Wirtschaftsministerium in Aussicht gestellte Förderung im Falle einer Betreiberlösung (30% ige Wirtschaftsförderung)⁵⁹⁶.

2.1.2.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Ausschreibung des Vorhabens wurde im Bundesanzeiger, im Submissionsanzeiger und in der regionalen Presse veröffentlicht. Bei der Durchführung des Vergabeverfahrens wurde ein privates Ingenieurbüro zu Rate gezogen. Insgesamt haben 26 Unternehmen aus der Bauindustrie Interesse an der Leistungsübernahme gezeigt, 16 wurden daraufhin zur Angebotsabgabe aufgefordert, von denen wiederum zehn annehmbare Angebote eingereicht hatten. Zwei Gebote kamen in die engere Wahl, und den Zuschlag erhielt, nach Entscheid des Gemeinderats, schließlich das Angebot der Firma BIOLAK⁵⁹⁷. Die Angebote waren, obgleich recht detaillierte technische Planungen und Kostenberechnungen vorzulegen waren, unentgeltlich einzureichen.

Für die Gebotsabgabe wurde als Vorgabe lediglich angegeben, daß eine vollbiologische Kläranlage zu errichten sei, die gewisse

⁵⁹⁵ Vgl. FAUBEL, F., Privatisierung der Kläranlage Algermissen, Schreiben des Gemeindedirektors Faubel vom 02. August 1993, nicht veröffentlicht, S. 1.

⁵⁹⁶ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview vom 31.10.97 in Algermissen.

⁵⁹⁷ Vgl. FAUBEL, F. (1993), a.a.O., S. 1.

Anforderungen an die Reinigungsleistung zu erfüllen hatte. Die technische Konzeption zur Erfüllung dieser Maßgaben im Detail war allerdings frei wählbar⁵⁹⁸. Die Leistungsbeschreibung nennt jedoch genaue Anforderungen für Angebote auf Grundlage des genehmigten Entwurfs der Gemeinde. Hier sind neben Angaben zu den exakten technischen Funktionselementen der Kläranlage auch Details wie die Ausstattung der Betriebsgebäude (Dusche, WC und 2 Umkleideräume) sowie die Ausgestaltung der Außenanlagen (z. B. Begrünung durch Bepflanzung und verzinkten, kunststoffbeschichteten Maschendraht zur Einzäunung) aufgeführt.

Ausschlaggebend für den Vergabeentscheid war zum einen der mit 2,85 DM unter dem errechneten Regiekostenpreis von 3,20 DM liegende Betreiberpreis. Zum anderen entsprach die angebotene Anlage dem damals aktuellen Stand der Technik. Die Firma wollte in Algermissen ein Vorzeigeprojekt als Mittel zum Markteinstieg erstellen. Als Betriebssitz des Unternehmens wurde Algermissen gewählt, was mit steuerlichen Vorteilen für die Gemeinde verbunden ist. Allgemeine Vorzüge eines privaten Betriebs waren die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug und die Inanspruchnahme der Zonenrandförderung⁵⁹⁹. Insgesamt entstanden Baukosten von 3,2 Mio. DM, von denen nach Abzug der 950.000,- DM Zuschüsse des Landes Niedersachsen und nach Berücksichtigung des Vorsteuerabzugs nur noch 1,85 Mio. DM zu tragen waren⁶⁰⁰.

2.1.2.3 Vertragliche Regelungen

Zu den Pflichten der Gemeinde zählt nach Vertrag, den Betreiber über die Zusammensetzung der zugeleiteten Abwässer zu informieren. Der Betreiber hat dabei das Recht, die zugeleiteten Abwässer untersuchen zu lassen, und sollte dabei eine von den vereinbarten Normen abweichende Zusammensetzung festgestellt werden, können die entstandenen Kosten der Kommune in Rech-

⁵⁹⁸ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview vom 31.10.97.

⁵⁹⁹ Vgl. FAUBEL, F. (1993), a.a.O., S. 1.

⁶⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 2.

nung gestellt werden. Weiterhin trägt die Kommune die zu leistende Abwasserabgabe, die bei schuldhafter Verursachung durch den Betreiber an diesen weitergeleitet werden kann. Für Schäden, die aufgrund unterlassener Informationspflichten des Betreibers entstanden sind, haftet dieser.

Im Betreibervertrag wird interessanterweise die Möglichkeit vorgesehen, daß mit Zustimmung des Gemeinderates und des Betreibers auch außergemeindliche Abwässer geklärt werden können⁶⁰¹. Dies eröffnet für den Betreiber die Möglichkeit, durch Fremdaufträge die Auslastung der Anlagen zu verbessern.

Das vereinbarte Entgelt wird gemäß der Entwicklung der Betriebskosten (Energiekosten, Flockungsmittel, Steuern, Versicherung und Personalkosten) angepaßt und kann zusätzlich um Zinsaufwendungen und Abschreibungen bei notwendig werdenden Erweiterungen der Kläranlage erhöht werden. Steigt das Volumen der Abwassermenge um mehr als 10 % über das bislang zugrundegelegte Niveau an, werden Neuverhandlungen erforderlich. Sämtliche Änderungen des Betreiberentgeltes bedürfen einer Zustimmung des Gemeinderates nach Anhörung des Beirates.

Bezüglich der benötigten Grundstücksfläche wurde ein Erbbaurechtsvertrag geschlossen, der einen Erbbauzins in Höhe einer 6 %igen Verzinsung des Grundstückswertes vorsieht (20,-DM/qm). Für die darauf befindliche Altanlage mußte das Betreiberunternehmen einen Kaufpreis von 300.000,- DM zahlen, und für die von der Gemeinde durchgeführten Vorplanungen waren nochmals 150.000,- DM zu entrichten. Wäre es zu einem Heimfall innerhalb der ersten fünf Jahre gekommen, wäre eine Entschädigung von 50 % des Restbuchwertes an das Privatunternehmen zu zahlen gewesen. Dieser Betrag wird laut Vertrag nach diesem Zeitraum jährlich um 3 1/3 % vermindert. Der Restbuchwert wird abzüglich der gezahlten Zuschüsse angesetzt⁶⁰². Auch im Falle, daß das Betreibermodell scheitern sollte, ergeben sich für die Gemeinde also recht günstige Bedingungen. Dies kann zum Teil damit erklärt

⁶⁰¹ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview vom 31.10.97.

⁶⁰² Vgl. FAUBEL, F. (1993), a.a.O., S. 2.

werden, daß das Unternehmen bereit war, diese Bedingungen zu akzeptieren, um den Weg für einen Markteinstieg in diesen neuen Leistungsbereich zu ebnen. Zur Sicherstellung der Aufgabenerfüllung wurde zudem vom Betreiberunternehmen eine Vertragserfüllungsbürgschaft über 20 % und eine Finanzierungszusage über 50 % der gesamten Projektkosten durch eine inländische Bank verlangt.

In der kommunalen Kläranlage wurde vor der Einführung des privaten Betreibermodells ein Klärwärter der Gemeinde beschäftigt, der sowohl für Tätigkeiten in der Kläranlage als auch bei der Unterhaltung des Kanalnetzes eingesetzt wurde. Nach der Übernahme der Kläranlage durch den privaten Betreiber wurde der Mitarbeiter weiterhin von der Gemeinde beschäftigt und dem Privatunternehmer zum Einsatz in der Kläranlage überlassen, wofür das Unternehmen 50 % der Personalkosten übernehmen mußte. Nachdem dieser Mitarbeiter altersbedingt aus dem Dienst ausschied, wurde ein neuer Mitarbeiter durch das Betreiberunternehmen eingestellt. Der dadurch entstandene Personalaufwand wird zu 80 % in das Betreiberentgelt einberechnet (dazu werden fiktive Personalkosten einer BAT-VIb-Stelle nach Besoldung im öffentlichen Dienst unterstellt). Die Kanalunterhaltung wird von den gemeindeeigenen Arbeitern des Bauhofes übernommen⁶⁰³.

Der üblicherweise nach dem Mustervertrag vorgesehene Beirat besteht nach den Regelungen in Algermissen mehrheitlich aus Vertretern der Gemeinde (zwei Vertreter der Firma BIOLAK und drei Gemeindevertreter). Die Laufzeit des Vertrages umfaßt 20 Jahre (bis zum Jahre 2005); über mögliche Verlängerungen ist bis drei Jahre vor Ablauf zu befinden. Als Kündigungsgrund wird in dem Vertragswerk neben der wie üblich vorgesehenen Pflichtverletzung auch ein Anstieg des geforderten Betreiberpreises infolge von Steuererhöhungen (z. B. Mehrwertsteuer) um mehr als 5 % über den ursprünglich von der Gemeinde errechneten Regiekostenpreis (ohne Steuerbelastung) genannt. Hier handelt es sich um eine Klausel, die vor einer gegenüber der Regielösung überteu-

⁶⁰³ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview vom 31.10.97.

ten privaten Abwasserreinigung schützt, denn erst bei einer 5 %igen Überschreitung der Regiekosten, die bekanntlich um 10 % bei der Ausschreibung unterboten werden mußten, in Verbindung mit einem Mehrwertsteuersatz von 15 % (damals 14 %) entfällt der Kostenvorteil des Privatbetreibers.

2.1.2.4 Sonstige Erfahrungen

Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Betreibermodells für die Abwasserentsorgung in der Gemeinde Algermissen sind bislang recht positiv. Wie die routinemäßigen Kontrollen der Unteren Wasserbehörde gezeigt haben, wurden die vorgegebenen Einleitungswerte von dem Betreiber ausnahmslos eingehalten⁶⁰⁴. Weiterhin konnten nicht unerhebliche Einsparungen erreicht werden. Nach der Regiekostenberechnung ergeben sich folgende Unterschiede in der Gebührenbelastung zwischen der Abwasserreinigung durch die Gemeinde Algermissen selbst und durch ein privates Betreiberunternehmen⁶⁰⁵:

Tabelle 4: Kosten Betreibermodell Algermissen

Anlagentyp	Gebühren/ cbm privater Betrieb	Gebühren/ cbm komm. Betrieb	Ersparnis pro cbm	Ersparnis jährlich
Erdbecken- anlage	3,1766 DM	3,5102 DM	0,3336 DM	97.000 DM
konventionelle Anlage	3,5230 DM	4,1575 DM	0,3645 DM	185.000 DM

Quelle: Experteninterview Gemeinde Algermissen

Die Einsparungen werden vor allem im Bereich der Baukosten gesehen. Nach Einschätzung eines Experten der Gemeinde wären Einsparungen allerdings auch unter kommunaler Regie möglich, wenn die Anforderungen an die Planung kommunaler Kläranlagen

⁶⁰⁴ Vgl. ebenda.

⁶⁰⁵ Vgl. ebenda.

vereinfacht würden. So ist etwa der Einbau eines Notstromaggregats für Anlagen in gemeindlicher Verantwortung vorgeschrieben. Der Privatbetreiber, welcher nicht an die Vorschriften für den öffentlichen Sektor gebunden ist, verzichtet jedoch auf eine Anschaffung mit der Begründung, es ließen sich im Notfalle fahrbare Geräte einsetzen. Bei den Personalkosten dagegen sind eindeutige Vorzüge des Privatunternehmens gegeben⁶⁰⁶.

Zusammenfassend wird aus Sicht der Gemeindeverwaltung die Umsetzung des Betreibermodells als eine richtige Entscheidung betrachtet. Kritisiert wird aber, daß nach dem Gesetz nicht die Möglichkeit besteht, den Betreiber für Schäden bei der Einleitung der geklärten Abwässer direkt haftbar zu machen. So konnte im Fall einer Verletzung der gesetzlich vorgegebenen Phosphatwerte durch den Betreiber die von der Gemeinde zu zahlende Abwasserabgabe nicht auf die Firma BIOLAK überwält werden. Der Betreiber hatte die Verletzung der Einleitungsgrenzwerte nicht allein zu vertreten, da eine zur Vermeidung notwendige Erweiterung der Anlage eine Zustimmung der Gemeinde erfordert hätte. Es wurde allerdings auch versäumt, die Gemeinde frühzeitig über die Notwendigkeit derartiger Maßnahmen zu unterrichten. Zur Finanzierung der aufgrund verschärfter Grenzwerte notwendig gewordenen Erweiterungsmaßnahmen zur Verbesserung der Klärleistung im Bereich der Phosphorbehandlung versucht der Betreiber seit 1990, den vertraglich vereinbarten Betreiberpreis um 0,41 DM zu erhöhen. Der Rat der Gemeinde hat daher schließlich dem Betreiber eine Erhöhung des Betreiberentgeltes um 0,25 DM zugestanden⁶⁰⁷.

Während das Wirtschaftsministerium des Landes Niedersachsen das Projekt unterstützt hatte, standen die zuständigen Fachbehörden dem eher skeptisch gegenüber, das Vorhaben wurde aber dennoch genehmigt⁶⁰⁸. Da es sich bei der Gemeinde Algermissen um die erste praktische Umsetzung des Betreibermodells handelte, wurde vereinbart, daß das Niedersächsische Wirtschaftsministeri-

⁶⁰⁶ Vgl. ebenda.

⁶⁰⁷ Vgl. FAUBEL, F. (1993), a.a.O., S. 2f.

⁶⁰⁸ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview vom 31.10.97.

um berechtigt ist, die zu einer Auswertung notwendigen Informationen bei beiden Parteien einzuholen⁶⁰⁹.

Derzeit wird in Algermissen auch eine Privatisierung des Kanalnetzes erwogen. Da sich allerdings in diesem Bereich durch die dort erzielte Verzinsung des Kapitals und die getätigten Abschreibungen Deckungsbeiträge für den Gesamthaushalt der Gemeinde erwirtschaften lassen (die Zweckbindung der Mittel ist entfallen, wodurch sich aber auch keine Rücklagen bilden lassen), konnte sich der Gemeinderat bislang nicht zu einer Veräußerung entschließen.

2.1.3 Bad Laer

2.1.3.1 Ausgangslage

Wie in Algermissen war die bislang in Eigenregie der Gemeinde Bad Laer betriebene Kläranlage aufgrund des Wachstums der Gemeinde und des intensivierten Kurbetriebes mit ihrer auf 30.000 EGW ausgelegten Kapazität nicht mehr ausreichend. Es wurde daher eine Erweiterung oder ein Neubau erforderlich. Zunächst wurde von der Gemeinde in Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden ein Mengengerüst aufgestellt, in dem die Rahmendaten für die zukünftige Abwasserklärung festzulegen waren (Abwassermengen und Einleitungsbedingungen und daraus resultierende technische Anforderungen und Kostenabschätzungen). Darauf aufbauend wurde von privaten Beratungsunternehmen eine Regiekostenrechnung aufgestellt, nach deren Ergebnis das Betreibermodell zu empfehlen war. Gleichzeitig wurde eine 50 %ige Genehmigungsplanung bei einem privaten Ingenieurbüro in Auftrag gegeben, die als Grundlage für die folgende Ausschreibung diente. Elemente dieser Grobplanung waren eine Abwasseruntersuchung, eine grundlegende Anlagenkonzeption, die bauliche Gestaltung, technische Berechnungen und die Berücksichtigung von Empfehlungen Dritter. Es handelte sich also um keine vollständige Ausführungsplanung. Gleichzeitig wurde ein Entwurf für den Betreibervertrag unter juristischer Beratung erarbeitet, der dann ebenfalls Teil der

⁶⁰⁹ Vgl. FAUBEL, F. (1993), a.a.O., S. 3.

Ausschreibungsunterlagen wurde. Als Aufwendungen der Gemeinde für externe Beratungsleistungen (etwa für die Erstellung der Regiekostenrechnung) können grob geschätzt 100.000 DM angesetzt werden⁶¹⁰.

2.1.3.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Ausschreibung der Betreiberleistungen erfolgte nach der VOL. Zur Voraussetzung wurde dabei aber gemacht, daß ein Zuschlag nur dann in Betracht kam, wenn die ermittelten Regiekosten, wie nach den Vorgaben zum Betreibermodell in Niedersachsen gefordert, um mindestens 10 % unterschritten wurden.

Die Veröffentlichung der Aufforderung zur Gebotsabgabe erfolgte zum 15.07.1987 in den einschlägigen Amtsblättern. Als Leistungsumfang waren in der Bekanntmachung die Übernahme der Altanlage zum Restwert, der Ausbau des alten Klärwerkes (Bauvolumen ca. 4,2 Mio. DM) und der weitere Betrieb der Einrichtungen aufgeführt. Daneben wurde die voraussichtliche Höhe der Zuschüsse, die Art der Betreiberpreisabrechnung und die Laufzeit des Vertrages angegeben. Für die Zusendung der Ausschreibungsunterlagen wurde ein Kostenbeitrag von 485,- DM erhoben. In diesem waren - wie oben erläutert - die von der Kommune in Auftrag gegebenen Vorplanungen enthalten.

Insgesamt gingen ca. 40 Gebote ein, die Zahl der teilnehmenden Unternehmen war jedoch geringer (12), da von den Unternehmen teilweise verschiedene Angebotsvarianten unterbreitet wurden. Die Regiekostenrechnung hatte einen Preis von 3,58 DM pro Kubikmeter Trinkwasser ergeben. In der Ausschreibung zeigte sich, daß nur zwei oder drei Firmen die geforderte Leistung günstiger erbringen konnten. Das teuerste Angebot lag mit 6,32 DM/cbm deutlich über dem Regiekostenpreis. Das günstigste Angebot hatte die Firma SCHUMACHER eingereicht mit einem Preis von 2,96 DM/cbm Trinkwasser bei einer auf den Vorplanungen basierenden Konzeption und 2,84 DM/cbm Trinkwasser für eine Alternativlö-

⁶¹⁰ Vgl. auch zum folgenden GEMEINDEVERWALTUNG BAD LAER: Experteninterview am 12.12.1997 in Bad Laer.

sung. Aus der Tatsache, daß die Regiekostenrechnung im Vergleich recht günstig ausfiel, kann geschlossen werden, daß diese Vergleichsrechnung nicht etwa künstlich überhöht angesetzt wurde, um eine Privatisierung zu provozieren. Ausschlaggebend für den Zuschlag an die Firma SCHUMACHER war, daß die Bedingung einer mindestens zehnprozentigen Unterschreitung der Regiekosten erfüllt wurde und das Unternehmen bereits über Erfahrungen beim Bau diverser abwassertechnischer Anlagen sowie mit Betreibermodellen im Bereich staatlicher Verwaltungsgebäude verfügte. An sich handelt es sich hier um ein reines Bauunternehmen, welches im Bereich des Betriebs von Abwasseranlagen ein neues Marktfeld erschließen wollte.

Interessanterweise ging auch das Gebot einer Unternehmung ein, die primär an der Finanzierung und dem Betrieb einer Abwasserentsorgungsanlage interessiert war. Da allerdings die gesamte Dienstleistung ausgeschrieben wurde, wären die Bauleistungen nach VOB und die Teilleistungen nach VOL vom Unternehmer vergeben worden. Alternativ hätte das Unternehmen auch eine Arbeitsgemeinschaft mit einem Bauunternehmen oder Teilezulieferer aus der abwassertechnischen Branche bilden können⁶¹¹. Ortsnahe Anbieter kamen nicht in die engere Wahl, da die Gebote über der als Voraussetzung zur Vergabe angegebenen 10 %-Einsparung lagen und teilweise falsche Kalkulationsgrundlagen verwendet wurden. Zur Beurteilung der Fachkunde und der Leistungsfähigkeit der in die engere Auswahl gezogenen Anbieter war der Nachweis über bereits durchgeführte Referenzobjekte im Kläranlagenbau verlangt worden⁶¹².

Die Kosten der Gebotsabgabe wurden den Privatunternehmen nicht ersetzt. Vielmehr mußte das Unternehmen, welches den Zuschlag erhalten hatte, der Gemeinde die Kosten für die 50 %-Planung durch ein Ingenieurbüro in Höhe von ca. 110.000,- DM erstatten, obgleich diese Planungsunterlagen von dem Betreiberunternehmen nicht angewendet wurden. Während in den ursprünglichen Planungen eine Einbeziehung der Altanlage vorgese-

⁶¹¹ Vgl. GEMEINDEVERWALTUNG BAD LAER: Experteninterview am 12.12.1997.

⁶¹² Vgl. ebenda.

hen war, entschloß sich das Betreiberunternehmen zu einem vollständigen Neubau auf einem anderen Gelände. Für die Gemeinde hatte dies einerseits den Vorteil, daß die Anlage auf einem Grundstück weiter entfernt vom Ortskern errichtet wurde und sich somit neue Möglichkeiten einer Bebauung ergaben, andererseits war die Gemeinde dadurch gezwungen, einen Verbindungskanal von der alten Anlage zu dem neuen Gelände auf eigene Kosten zu errichten⁶¹³.

2.1.3.3 Vertragliche Regelungen

Der Betreibervertrag wurde über eine Laufzeit von 30 Jahren abgeschlossen und verlängert sich ohne fristgerechte Kündigung automatisch um jeweils fünf weitere Jahre. Außerordentliche Kündigungen sind für beide Vertragsparteien möglich, es muß jedoch die Möglichkeit zur Nachbesserung für die jeweils andere Vertragspartei eingeräumt werden. Endet der Betreibervertrag, erfolgt ein Heimfall der Anlagen zum Restwert (genauer Buchzeitwert). Dieser errechnet sich aus dem Eigenaufwand (nachgewiesene Gesamtkosten ohne MwSt abzüglich der Fördermittel), der um 10 % bei regulärer und 20 % bei außerordentlicher Kündigung zu kürzen ist, abzüglich der Abschreibung, berechnet nach der verbleibenden Restnutzungszeit sowie einer eventuellen Kürzung bei festgestellten Mängeln.

Im Vertrag wird gesondert erwähnt, daß der Betreiber in der Wahl der einzelnen Maßnahmen zu seiner Aufgabenerfüllung grundsätzlich vollständige Selbständigkeit besitzt, solange den gesetzlichen Bedingungen und behördlichen Aufgaben entsprochen wird. Die von der Gemeinde zu zahlende Abwasserabgabe wird dieser durch das Betreiberunternehmen erstattet. Der Betreibervertrag verpflichtet das Unternehmen dazu, mit Sitz in der Gemeinde Bad Laer tätig zu werden, vermutlich um eine Vereinbarung der Gewerbesteuermittel zu sichern.

⁶¹³ Vgl. auch zu den folgenden Abschnitten GEMEINDEVERWALTUNG BAD LAER: Experteninterview am 12.12.1997.

Neben der Errichtung und dem ordnungsgemäßen Betrieb der Abwasserentsorgungseinrichtungen gehört - wie in Algermissen - die Klärschlamm Entsorgung zum Aufgabenbereich des Betreibers. Das Kanalnetz verbleibt wiederum im Verantwortungsbereich der Gemeinde und wird vom Eigenbetrieb Wasserwirtschaft unterhalten. Die wasserrechtlichen Genehmigungen werden auf den Namen der Gemeinde ausgestellt. Diese besitzt daher entsprechende Aufsichts- und Kontrollrechte in allen Angelegenheiten, welche die Erfüllung der Pflichten aus diesem Vertrag betreffen. Der Betreiber muß den Zugang zu den Einrichtungen und relevanten Unterlagen gewähren und über den Fortgang des Betriebes berichten. Demgegenüber hat die Gemeinde wiederum Informationspflichten gegenüber dem Betreiberunternehmen (etwa über Anordnungen, die an die Gemeinde als verantwortliche Instanz für die Abwasserentsorgungspflicht gerichtet sind und denen der Betreiber verpflichtet ist nachzukommen, oder über die Zusammensetzung der Abwässer). Wie bei den Betreibermodellen üblich, haftet der Betreiber für Schäden beim Betrieb der Kläranlage. Weicht die Zusammensetzung der zugeleiteten Abwässer erheblich von den Richtwerten ab und kommt es dadurch zu Schadensersatzansprüchen, die der Betreiber durch zumutbare Maßnahmen nicht zu verhindern mag, haftet die Gemeinde anstelle des Unternehmens. Neben den Routinekontrollen der Wasserbehörden hat die Gemeinde das Recht, die Einhaltung der Einleitungswerte prüfen zu lassen und bei festgestellten Verstößen oder unrichtigen Angaben die Kosten für die Untersuchung dem Betreiber in Rechnung zu stellen. Der Betreiber ist verpflichtet, eine Haftpflichtversicherung, eine Bauwesenversicherung, Feuer- und Wasserschadensversicherung sowie eine Betriebsunterbrechungsversicherung über eine Gesamtsumme von 3 Mio. DM abzuschließen und entsprechend nachzuweisen.

Werden die vereinbarten Einleitungswerte aus Gründen, die der Betreiber zu verantworten hat, nicht eingehalten, so ist die Gemeinde zu einer Minderung des Entgeltes berechtigt, entstehende Mehrkosten sind der Kommune zu erstatten. Das Ausmaß der Minderung wird im Beirat ausgehandelt. Der vertragsbegleitende Beirat besteht aus je zwei Vertretern der Vertragsparteien und einem neutralen Sachverständigen. Beachtenswert ist die Rege-

lung, daß die Kosten der Bestellung eines Abwasserfachmannes als Beiratsvorsitzenden vom Betreiber als Betriebskosten übernommen werden.

Beim Eigenbetrieb der Gemeinde war ein Klärwärter beschäftigt, der durch einen Personalgestellungsvertrag an das private Betreiberunternehmen weitergegeben wurde. Da es sich dabei allerdings um keine gelernte Fachkraft handelte und die Gemeinde selbst Bedarf an Personalkräften u. a. für den Einsatz zur Unterhaltung des Kanalnetzes hatte, ist dieser Mitarbeiter inzwischen aus der Kläranlage ausgeschieden. Die Firma SCHUMACHER beschäftigt heute ausschließlich eigenes Personal, und zwar mehr Mitarbeiter als seinerzeit bei der früheren Kläranlage als kommunalem Betrieb.

Fördermittel, die der Gemeinde für die Erfüllung der Abwasserentsorgungsaufgabe gewährt werden, sind in Bad Laer, wie beim Betreibermodell üblich, zur Finanzierung der Investitionen an das Privatunternehmen weiterzuleiten. Gleichfalls ist der Betreiber verpflichtet, alle weiteren Fördermöglichkeiten zu nutzen. Sollte dies durch dessen Verschulden nicht möglich sein, so wird der sich ergebende Mehraufwand bei der Finanzierung zu Lasten des Betreiberunternehmens verrechnet. Die zur Sicherstellung der Vollendung des Bauvorhabens vorgesehene Bürgschaft eines Kreditinstitutes muß die Investitionssumme abzüglich der in Aussicht gestellten Fördermittel umfassen.

Der Eigenbetrieb Wasserwirtschaft der Gemeinde Bad Laer, der weiterhin formal für die Abwasserentsorgungsaufgabe verantwortlich ist, zahlt ein vertraglich festgelegtes Entgelt an den privaten Betreiber für die erbrachten Leistungen. Diese Gelder werden mit den Kosten für die Kanalunterhaltung zusammengerechnet und dann auf die Abwassergebühren umgelegt. Das Betreiberentgelt enthält eine über die Jahre verteilte und pauschalierte Vergütung der nicht durch Fördermittel (ca. 30 % der Baukosten) gedeckten Investitionskosten. Dieses Entgelt setzt sich aus einem Grundpreis von 274.000 DM/a und einem nach zwei Abwassermengenklassen gestaffelten Arbeitspreis (0,21 DM/cbm bis 500.000 cbm/a und 0,10 DM über 500.000 cbm/a) zusammen. Bemessungsgrundlage für den Arbeitspreis sind die am Abwasserzulauf der Kläranlage

ermittelten Mengenwerte. Für die je nach Bedarf gesondert erfolgende Entsorgung von Fäkalschlamm wurden 3,- DM/cbm vereinbart. Interessanterweise werden im Betreibervertrag sogar die Kostenanteile, die im gesamten Entgelt enthalten sind, genau angegeben (Kapitalanteil 42,5 %, Betriebsanteil 57,5 %; abwassermengenbezogener Anteil 79,4 %, schmutzfrachtabhängiger Kostenanteil 20,6 % sowie weitere Aufgliederungen). Anpassungen des Entgeltes sind in folgenden Fällen vorgesehen:

- Veränderungen der Schmutzwassermengen oder des Verschmutzungsgrades der Abwässer von über 25 % gegenüber dem unterstellten Niveau bei Vertragsabschluß,
- Einforderung einer erhöhten Reinigungsqualität,
- Anstieg der Betriebskosten (Erbbauzins, Betriebsstoffkosten, Versicherungsbeiträge und Personalaufwendungen),
- Verschlechterung der Möglichkeiten zur Klärschlammmentsorgung auf landwirtschaftlichen Flächen,
- Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Eine Veränderung kann zwischen den Vertragsparteien nach Anhörung des Beirates vereinbart werden. Dabei erfolgt eine Orientierung an den genannten Kostenanteilen, deren Abänderung ebenfalls der Beirat im Bedarfsfalle nach Zustimmung des Gemeinderates neu festlegt (Änderung des Betriebskostenanteils erst bei Abweichungen von über 3 % über das bisherige Niveau und Neufestlegung des Kapitalkostenanteils frühestens nach Ablauf der ersten zehn Jahre).

2.1.3.4 Sonstige Erfahrungen

Auf seiten der Gemeindeverwaltung zeigt man sich noch unzufrieden mit der bestehenden Regelung zur Entgeltanpassung. Durch die nach Angaben der Firma SCHUMANN unerklärlich stark angestiegenen Deponiekosten ergibt sich bereits eine Erhöhung des Betriebskostenanteils um über 3 % und folglich eine Erhöhung des Betreiberentgeltes. Die Gemeinde ist daher versucht, hier eine andere Regelung zu finden. Es wird vermutet, daß auch

im Bereich der Lohnkosten zu hohe Forderungen bei der Entgeltabrechnung gegenüber der Gemeinde gestellt werden.

Einsparungen durch den Einsatz des privaten Betreibers sind primär im technischen Bereich zu begründen und können auf die - gegenüber den ursprünglichen Planungen - geänderte Unternehmerkonzeption zurückgeführt werden. Anstelle einer Erweiterung der bestehenden Altanlage, die weiterhin mit recht hohen Betriebskosten verbunden gewesen wäre, hat sich der vollständige Neubau der Kläranlage mit modernen Betriebsbedingungen als vorteilhaft erwiesen⁶¹⁴.

Der Betreiber ist zu Umbaumaßnahmen, die zur Kostenreduzierung beitragen können, vertraglich verpflichtet. Bei notwendig werdenden Erweiterungen können die zusätzlichen Investitionskosten der Gemeinde ebenfalls in Rechnung gestellt werden. Zur Zeit der Untersuchung fanden bereits Verhandlungen über eine mögliche Erweiterung der Anlage statt. Das Unternehmen argumentierte, es gäbe im Sommer Spitzenbelastungen von bis zu 40.000 Einwohnern (EW), während die Anlage nur für eine Kapazität von 15.000 EW konzipiert worden ist. Die durchschnittliche Dauerbelastung liegt dagegen nur bei 13.000 EW. Um über Sachargumente in den Verhandlungen mit dem Unternehmen verfügen zu können, hat die Gemeinde ein privates Ingenieurbüro zur Beratung eingeschaltet. Die Kosten hierfür werden vom Eigenbetrieb Wasserwirtschaft der Gemeinde, der für den Betrieb des Kanalnetzes zuständig ist, übernommen.

Alles in allem liegen die Wasserpreise der Gemeinde Bad Laer im Vergleich zu anderen Gemeinden des Landkreises Osnabrück im Mittelfeld. Als positiv wurde von der Gemeinde vermerkt, daß nunmehr keine Vorwürfe an die Verwaltung erhoben werden könnten, es käme zu einer Verschwendung von Steuergeldern und überhöhten Gebührenbelastungen durch Ineffizienzen. Vielmehr habe sich die private Betreiberlösung als effizient herausgestellt, und es würden nunmehr in den Gebühren die Kosten des privaten Betreibers weitergegeben. Die Bauausführung erfolgte ohne Beanstandungen, was von dem beratend tätigen Ingenieurbüro bestätigt

⁶¹⁴ Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1990), a.a.O., S. 168.

werden konnte, und die Beiratsverhandlungen verliefen bislang weitestgehend reibungslos (Ausnahme sind die oben erwähnten Erweiterungsverhandlungen). Die Genehmigung des Vorhabens durch die zuständige Aufsichtsbehörde war unproblematisch, da die geforderten Einleitungswerte bereits bei der Ausschreibung fixiert wurden.

Als ein wesentlicher Nachteil wird gewertet, daß durch die Betreiberlösung die Möglichkeit zur Bildung einer Kooperation mit der Nachbargemeinde Glandorf unterbunden wurde. Dort wurde zunächst gleichfalls eine private Aufgabendurchführung angestrebt, bei der sich ebenfalls die Firma SCHUMANN beworben hatte. Allerdings war das Unternehmen nicht bereit, die dort von der Gemeinde gestellten Bedingungen zu erfüllen, so daß das Angebot zurückgezogen wurde. Letztlich blieb es dort bei der Eigenbetriebslösung. Neben der Förderung durch das Wirtschaftsministerium des Landes Niedersachsen konnte die Gemeinde bei der Umsetzung des privaten Betreibermodells auf nur wenig Unterstützung in fachlicher Hinsicht zurückgreifen.

2.2 Rostock

2.2.1 Ausgangslage

Zu Zeiten der ehemaligen DDR wurde die Wasserver- und -entsorgung von einem volkseigenen Betrieb (VEB) im gesamten Bezirk Rostock - der sich beinahe über den gesamten Küstenstreifen von Wismar bis Usedom erstreckte - wahrgenommen, der ähnlich wie ein Industrieunternehmen geführt wurde. Nach der Wende erfolgte im Jahr 1990 die Umwandlung in eine Kapitalgesellschaft, die Nordwasser GmbH, wobei die Anteile von der Treuhand auf einen Wasser-/Abwasserverein der Gemeinden bzw. direkt auf die Kommunen übertragen wurden⁶¹⁵.

Träger der öffentlichen Wasserversorgung und abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft ist der aus der Hansestadt Rostock und 41 Gemeinden des Umlandes gebildete Warnow-Wasser- und

⁶¹⁵ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997 in Rostock.

Abwasserverband als Wasser- und Bodenverband im rechtlichen Sinne. Dieser ist Eigentümer der Grundstücke und Anlagen sowie im Besitz der Grundstücks- und Wasserrechte. Zur Erfüllung der Aufgaben bedient sich der Verband eines Dritten, in diesem Falle eines Privatunternehmers⁶¹⁶. Dabei bleiben die öffentlich-rechtlichen Befugnisse des Verbandes als Vertreter der Kommunen unberührt. Dieser genießt das Satzungsrecht, hat weitreichende Weisungs-, Kontroll- und Informationsrechte, bestimmt die Preise und Gebühren und gibt die Sanierungs- und Neubaumaßnahmen vor⁶¹⁷.

2.2.2 Ausschreibungsverfahren

Bei der Vergabe wurde kein formelles Ausschreibungsverfahren nach VOB/VOL durchgeführt. Vielmehr wurden zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich qualifizierte Angebote von Unternehmen eingereicht, die Interesse an der wasserwirtschaftlichen Versorgungsaufgabe in dem Gebiet der Hansestadt zeigten. Der Verzicht auf ein formelles Ausschreibungsverfahren wird damit begründet, daß die erhebliche Dringlichkeit von Verbesserungen bei der Versorgungsleistung eine möglichst zügige Realisierung erforderte und sich somit ein aufwendiges und langwieriges Ausschreibungsverfahren nicht durchführen ließ⁶¹⁸. Die Vergabe wurde allerdings von der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde und der Fachaufsicht (Umweltbehörde, Innenministerium) geprüft⁶¹⁹. Grund für die Vergabe an ein Privatunternehmen war wohl der sich auf etwa 900 Mio. DM belaufende Investitionsbedarf, der von der Stadt Rostock und dem Umlandverband nicht aufzubringen

⁶¹⁶ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997 in Rostock.

⁶¹⁷ Vgl. MARTINI, A.-I., Das Modell Rostock - Delegation der Erfüllung kommunaler Pflichten an ein privates Unternehmen, in: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, Ausgabe Juli/August 1996, S. 238.

⁶¹⁸ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶¹⁹ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

war⁶²⁰. Von etwa sechs bis sieben Angeboten wurden schließlich drei mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen in die engere Wahl genommen⁶²¹:

- Übernahme der Aufgaben durch ein öffentliches Versorgungsunternehmen (bisheriger VEB)
- Realisierung eines öffentlich-rechtlichen Betreibermodells unter Einbindung kommunaler Stadtwerke und der Nordwasser GmbH
- Verwirklichung eines privaten Betreibermodells mit dem Gemeinschaftsunternehmen EURAWASSER von Thyssen Handelsonion und Lyonnaise des Eaux .

Daneben hatten noch ein englisches Unternehmen und der durch die Neptun-Werft in Rostock ohnehin schon engagierte Vulkan-Verbund Interesse an der Leistungsübernahme gezeigt⁶²².

Im Endeffekt fiel die Entscheidung zugunsten des Angebots der Firma EURAWASSER. Eine bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Auftrag gegebene vergleichende Begutachtung hatte ergeben, daß die technische Konzeption von EURAWASSER insbesondere bezüglich der Kläranlage im Vergleich zur Stadtwerkelösung ausgereifter war. Zudem basierte die Kalkulation der Stadtwerkekonstellation auf überhöhten Wasserbedarfsmengen⁶²³. Weiterhin konnte der Finanzierungsplan der Stadtwerke nicht überzeugen (Stadtwerke bereits in der Fernwärmeversorgung mit erheblichen Mitteln engagiert). Allein wegen des notwendigen technischen und kaufmännischen Know-hows wurde also dem Privatunternehmen der Vorzug gegeben⁶²⁴.

⁶²⁰ Vgl. RÜMMELE, S., Rostocker Reinlichkeit, in: Umwelt-Magazin, Heft August/September 1996.

⁶²¹ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶²² Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

⁶²³ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶²⁴ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

2.2.3 Vertragliche Regelungen

Die Entscheidung für die Übertragung der Aufgabendurchführung an EURAWASSER erfolgte 1992. Über das Jahr hinweg wurde der mit EURAWASSER abzuschließende Vertrag verhandelt. Dabei wurden eine Rechtsanwaltskanzlei sowie ein Ingenieurbüro und ein Wirtschaftsprüfer mit beratender Funktion zur Unterstützung der Kommune eingeschaltet. Wesentliche Kernelemente der politischen Vorgaben für das Projekt waren aus sozialen Gesichtspunkten heraus die Übernahme aller bisherigen Mitarbeiter der Nordwasser, die Sicherstellung kommunaler Einflußmöglichkeiten bei Preisen und weiteren Vertragsabschlüssen, das Eigentum an den wasserwirtschaftlich relevanten Anlagen und die Verbesserung der Versorgungsqualität durch rasche Verwirklichung der Investitionen⁶²⁵. Bei der Kläranlage war auf die Umsetzung der Helsinki-Konvention zum Schutz der Ostsee zu achten: Die bis dahin nur mechanische Abwasser- und anärobe Schlammbehandlung machte einen Neubau dringend erforderlich⁶²⁶. Auch wurden die Vorgaben des § 7a der nationalen Abwasserwaltungsvorschrift nicht mehr erfüllt⁶²⁷. Für die Zukunft war gleichfalls auf die verschärften, ab 1998 wirksamen Anforderungen an die Stickstoffelimination durch die EG-Richtlinie für „empfindliche Gebiete“ zu achten⁶²⁸. Weiterhin entsprach die Trinkwasserqualität bei der Aufbereitung nach DDR-Standard nicht mehr den Richtwerten nach der Trinkwasserverordnung⁶²⁹. Die Stadt Rostock war bei den Vertragsverhandlungen mit dem Privatunternehmen federführend, da ihr hinsichtlich der Einwohnerzahl die größte

⁶²⁵ Vgl. ebenda.

⁶²⁶ Vgl. BAUMGARTEN, R., Deutsch-französisches Joint Venture pro Ostseeaktionsprogramm, in: Wasserwirtschaft, Heft Januar 1996.

⁶²⁷ Vgl. TRÄNCKNER, J., Feierliche Eröffnung der Kläranlage Rostock, in: awt Abwassertechnik Heft 5/96.

⁶²⁸ Vgl. STROHMEIER, A., Kläranlage Rostock - Optimierung der Abwasserreinigung durch den kombinierten Einsatz von Belebungs- und Aufstromfiltrationsverfahren - Erste Erfahrungen, in: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, Ausgabe Juli/August 1996b, S. 233.

⁶²⁹ Vgl. BAUMGARTEN, R. (1996), a.a.O.

Bedeutung zukommt und allein die Stadt über die notwendigen Verwaltungsressourcen verfügt⁶³⁰.

Um eine Preiskalkulation der Unternehmen zu ermöglichen, wurden bereits bei der Ausschreibung die wesentlichen Eckdaten für den Bereich Wasserver- und -entsorgung vorgegeben. Dazu zählte der voraussichtliche Wasserbedarf (eine unsichere Komponente), eine Auflistung der wesentlichen Investitionsvorhaben und die Anzahl der zu bedienenden Verbraucher. Bezüglich der zu tätigenen Investitionen wurden demnach nicht alle Einzelheiten angegeben. Lediglich für die Großprojekte Wasserwerk und Kläranlage wurden detaillierte Vereinbarungen mit dem Privatunternehmen getroffen. Bestimmte Wertumfänge wurden dabei allerdings nicht vereinbart⁶³¹. Das Privatunternehmen trägt das Investitionsrisiko wie auch das Risiko der Finanzierung und der späteren Betriebskosten und haftet für die Qualität der Entsorgungs- und Versorgungsleistung sowie für eine ausreichend vorhandene Kapazität der notwendigen Anlagen⁶³². Allerdings läßt der Vertrag durchaus Anpassungen an sich verändernde Gegebenheiten zu. So wurde etwa der Bau einer Anlage mit einer Kapazität von zunächst 400.000 EGW vereinbart, durch die stark gesunkenen Wasserverbrauchsmengen (von 105.000 cbm/a 1989 auf 35.000 cbm/a im Jahre 1995) wurde dann allerdings nur eine Anlage für 320.000 EGW verwirklicht⁶³³. Der Wasserbedarf in der Region betrug noch im Jahre 1989 45 Mio. cbm/a und sank bis 1993/94 auf einen Jahresbedarf von 17,8 Mio. cbm. Als Planungsvorgabe wurden dann letztendlich 22 Mio. cbm/a angegeben (Prognosen schwankten zwischen 18 Mio. und 30 Mio. cbm/a)⁶³⁴. Die Unsicherheit der Prognosen über Wasserverbrauch und Abwasservo-

⁶³⁰ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

⁶³¹ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶³² Vgl. MARTINI, A.-I. (1996), a.a.O., S. 237 und UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 47.

⁶³³ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶³⁴ Vgl. BAUMGARTEN, R. (1996), a.a.O.

lumen, etwa durch den Wegfall der industriellen Großverbraucher, waren und sind ein erhebliches unternehmerisches Risiko für das Betreiberunternehmen, da Festpreise vereinbart wurden. Dies ist allerdings für die finanzstarken - hinter EURAWASSER stehenden - Konzerne zu verkraften⁶³⁵. Das Unternehmen EURAWASSER gehört zu 51 % der Thyssen-Handelsunion und zu 49 % zu Lyonnaise des Eaux, einem auf fast allen fünf Kontinenten bei Wasser- und Abwasserentsorgung aktiven Konzern⁶³⁶.

Der Verbund von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, wie er bereits bei dem volkseigenen Betrieb und der späteren Nordwasser bestanden hatte, wurde beibehalten. Die Aufgabe der Trinkwasserversorgung führt die EURAWASSER Aufbereitungs- und Entsorgungs-GmbH in eigenem Namen und auf eigene Rechnung durch. Bei der Abwasser- und Klärschlamm Entsorgung dagegen wird das Unternehmen im Namen und auf Rechnung des Zweckverbands tätig⁶³⁷.

Bezüglich des Eigentums an den wasserwirtschaftlichen Einrichtungen bestehen zwei Formen: Eigentümer sämtlicher Altanlagen und Grundstücke ist der Zweckverband, und auch die neu errichteten Anlagen gehen nach Fertigstellung in dessen Eigentum über, d. h. der Zweckverband ist zuständig für den Kapitalsdienst und die finanziellen Altlasten. Das Eigentum im wirtschaftlichen Sinne (Verfügungsrechte) hingegen liegt bei dem privaten Betreiberunternehmen, um diesem die Abschreibung der getätigten Investitionen zu ermöglichen⁶³⁸. Diese Eigentumsregelung hat den Nachteil, daß das Eigentum an den Anlagen für den Betreiberunternehmen nicht zur Sicherung bei der Finanzierung über Fremdkapital dienen kann. Aus Sicht der Kommune ergibt sich aber der Vorteil, daß für die Aufgabenerfüllung wichtige Einrichtungen nicht in die Konkursmasse geraten können. Damit entfallen hier

⁶³⁵ Vgl. SCHMITTBETZ, M., Moderne Kläranlage trotz leeren Stadtsäckel, in: Handelsblatt, vom 2. Mai 1996.

⁶³⁶ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 46.

⁶³⁷ Vgl. WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶³⁸ Vgl. BAUMGARTEN, R. (1996), a.a.O.

also die im Niedersächsischen Betreibermodell notwendigen Vereinbarungen mit den Kreditinstituten für den Fall der Insolvenz⁶³⁹. Bewegliches Anlagevermögen wie Pumpen und Fahrzeuge befindet sich allerdings im Eigentum von EURAWASSER. Für die Nutzung von öffentlichen Straßen und Wegen für das Kanalnetz muß das Unternehmen Nutzungsentgelte an die Kommunen entrichten. Die Nutzung von Anlagen des Zweckverbandes erfolgt unentgeltlich, da dieser Kostenfaktor ohnehin in der Betreiberabrechnung wieder zurückgefordert würde⁶⁴⁰. Die Bedienung, Wartung, Instandhaltung und Sanierung der im Eigentum des Zweckverbandes befindlichen Einrichtungen fällt in den Zuständigkeitsbereich des Privatunternehmens. Der Verband als Eigentümer ist grundsteuer- und beitragspflichtig (Erschließungsbeiträge), ist für das Erlangen der Wasserrechte zuständig und nimmt die Buchhaltung für das Altvermögen und das übernommene Neuvermögen wahr⁶⁴¹.

Weitere Aufgabe des Betreiberunternehmens EURAWASSER sind die Planung, Finanzierung und Durchführung der vorgesehenen Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen. Vertragsbestandteil ist ein Investitionsleitplan, in dem alle Maßnahmen zur Sanierung und Erweiterung der Einrichtungen im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung festgelegt sind. Sowohl Inhalt und Realisierungszeitpunkt von kleineren Vorhaben in den Umlandgemeinden als auch Großprojekte sind hier aufgeführt⁶⁴². Grundsätzlich bestimmt der Zweckverband nur die Grobkonzeptionen, gibt die zeitliche Einordnung vor und legt qualitative Anforderungen fest (im Vertragswerk geregelt). An diesen Vorgaben muß sich das Betreiberunternehmen orientieren, ist aber in der technischen Umsetzung en detail eigenständig. Bei den Investitionsvorhaben macht das Betreiberunternehmen Vorschläge, der Zweckverband bestimmt die Ausbaugröße, den zeitlichen Rahmen

⁶³⁹ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁴⁰ Vgl. ebenda.

⁶⁴¹ Vgl. ebenda.

⁶⁴² Vgl. LAUN, M., Rostock: Ein Betreibermodell bewährt sich, in: Wasser, Luft und Boden, Heft Juni 1996, S. 22.

und den Standort. Die Ausführung dieser Planungen obliegt dann wieder dem Unternehmen, welches auch für die Ergebnisse haftet. Laut Vertrag ist EURAWASSER verpflichtet, die Anlagen nach dem jeweils neuesten Stand der Technik zu errichten⁶⁴³. Um die Investitionsentwicklung besser beobachten zu können und die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit zu erhöhen, wurde bei der Vergabe von Unteraufträgen vorgesehen, daß über diese ab einer Wertschwelle von 200.000 DM im Vertragsbeirat abgestimmt werden muß⁶⁴⁴. Eine Anwendung der Vergabeordnungen VOB/VOL ist dabei für das Betreiberunternehmen nicht vorgeschrieben, im Ergebnis sollte die Vergabe von Unteraufträgen diesen aber weitestgehend entsprechen. Leistungen werden durch das Betreiberunternehmen ausgeschrieben und die jeweils günstigsten drei Angebote an den Zweckverband geleitet, der dann die Verhandlungen weiterführt. Mit dieser Vorgehensweise konnten nach Einschätzung des Zweckverbandes recht gute Erfahrungen gemacht werden⁶⁴⁵.

Im Bereich der Wasserversorgung war das Wasserwerk Rostock zu sanieren und zu erweitern, da die Anforderungen der Trinkwasserverordnung mit der bisherigen Technik nicht mehr einzuhalten waren. Besonderheit bei der Trinkwasserversorgung in Rostock ist das komplizierte Verfahren der Aufbereitung des Oberflächenwassers der Warnow, da Grundwasservorräte erst in 70 km Entfernung erschließbar wären und eine Uferfiltration aus geologischen Gründen ausscheidet. Weiterhin waren 34 Wasserwerke im angrenzenden Kreis Bad Doberan zu modernisieren⁶⁴⁶. Im Bereich der Wasserleitungen waren Sanierungsmaßnahmen erforderlich. Schwerpunkt der Maßnahmen bei der Abwasserreinigung war der Neubau der zentralen Kläranlage Rostock mit einem Investitionsvolumen von rund 170 Mio. DM. Die Bauarbeiten wurden 1994 in Angriff

⁶⁴³ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁴⁴ Vgl. u. a. LAUN, M. (1996), a.a.O., S. 22.

⁶⁴⁵ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁴⁶ Vgl. LAUN, M. (1996), a.a.O., S. 23.

genommen und konnten bereits 1995 abgeschlossen werden⁶⁴⁷. Das von EURAWASSER übernommene Entwässerungsnetz umfaßt ein Einzugsgebiet von rund 175 Quadratkilometern, hat eine gesamte Länge von ca. 700 km aufzuweisen und dient der Verbindung aller Stadtteile Rostocks mit dem Klärwerk Rostock-Bramow⁶⁴⁸.

Die Laufzeit des Vertrages beträgt 25 Jahre und umfaßt ein gesamtes Investitionsvolumen für die Sanierung und Erweiterung vorhandener Anlagen sowie die vorgesehene Planung, den Bau und Betrieb von Neuanlagen von rund 900 Mio. DM⁶⁴⁹. Es wird davon ausgegangen, daß nach 25 Jahren die Investitionen weitestgehend amortisiert werden können und folglich bei Vertragsauflösung ein entsprechend geringer Restwert zu zahlen ist. Bei der Kläranlage und dem Wasserwerk wird von einer vollständigen Amortisation ausgegangen, d. h. hier erfolgt eine Übergabe zum Werte von Null. Es ist noch nicht bestimmt, ob der Vertrag nach Ablauf der regulären Geltungsdauer verlängert oder die Leistung erneut ausgeschrieben wird oder aber die Kommune selbst die Aufgaben wieder übernimmt⁶⁵⁰. Vorzeitige Vertragskündigungen sind im Falle der Insolvenz oder bei groben Vertragsverletzungen (etwa Nichteinhaltung der Investitionsverpflichtungen) möglich, wobei jedoch im letzteren Fall zunächst zu prüfen ist, ob eine Fortsetzung für die Vertragspartner als unzumutbar anzusehen ist⁶⁵¹.

Bei der Entgeltregelung ist für das allgemeine Verständnis zwischen einem Innen- und Außenpreis zu unterscheiden. Die Gebüh-

⁶⁴⁷ Vgl. KYLAU, Das EURAWASSER-Projekt in Rostock, in: Wasser und Boden, Heft 02/1996.

⁶⁴⁸ Vgl. STROHMEIER, A., Kläranlage Rostock - Optimierung der Abwasserreinigung durch den kombinierten Einsatz von Belebungs- und Aufstromfiltrationsverfahren, in: Umwelt Kommunal, vom 28. Februar 1996a.

⁶⁴⁹ Vgl. O.V., Für und Wider die Privatisierung: Rostocker trinken seit zwei Jahren EURAWASSER, in: Wasserwirtschaft/Wassertechnik, Heft Januar 1996a.

⁶⁵⁰ Vgl. WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁵¹ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

ren, die der Endverbraucher zu entrichten hat, stellen den Außenpreis dar. Die Trinkwasser- und Schmutzwassergebühr sowie die Baukostenzuschüsse und die Kanalbaubeiträge sind laut Vertrag durch die EURAWASSER Aufbereitungs- und EntsorgungsgmbH abzurechnen. Die Kalkulation und Beschlußfassung über die zu erhebenden Gebühren und Beiträge obliegt aber dem Warnow- Wasser- und Abwasserverband⁶⁵². Die Preise und Gebühren haben sich zwischen 1996 und 1997 wie folgt entwickelt⁶⁵³:

Tabelle 5: Gebührenentwicklung Betreibermodell Rostock

Preise/Gebühren	1996	1997
Trinkwasser	2,95 DM/cbm	3,25 DM/cbm
- Großabnehmer	2,53 DM/cbm	2,80 DM/cbm
Abwasser	5,03 DM/cbm	5,43 DM/cbm
- Schmutzwasser	4,59 DM/cbm	4,92 DM/cbm
- Niederschlagswasser	0,44 DM/cbm	0,51 DM/cbm

Quelle: WARNOW-WASSER- UND ABWASSERVERBAND, Experteninterview vom 30.09.97

In Mecklenburg-Vorpommern gab es bei den Abwassergebühren im Jahr 1995 14 Körperschaften, die mehr als 6,- DM/cbm verlangten, 35 mit Gebühren zwischen 4 und 6 DM/cbm und 21 mit weniger als 4,- DM/cbm⁶⁵⁴, d. h. Rostock liegt damit im Mittelfeld der Gebühren im gesamten Bundesland. Dabei ist zu erwähnen, daß die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen zumindest insoweit eingeschränkt ist, als der Ausbaustand der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung unterschiedlich weit gediehen ist.

Die Gebühreneinnahmen werden zwischen dem Abwasserverband und dem Betreiberunternehmen aufgeteilt, und der Teil, der dem Betreiberunternehmen als Entgelt für die erbrachten Leistungen laut Vertrag zusteht, stellt den Innenpreis dar. Beim Trinkwas-

⁶⁵² Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁵³ Vgl. ebenda.

⁶⁵⁴ Vgl. UMWELTBERICHT 1995 des Landes Mecklenburg Vorpommern, Schweirin 1996, a.a.O., S. 49.

ser ist im Außenpreis zusätzlich eine Abgabe an die Kommunen enthalten⁶⁵⁵. Der Verbandsanteil wird vom Zweckverband vorgegeben und zur Deckung der Aufwendungen aus der Altkreditbedienungs, der Abschreibungen auf Altanlagen sowie des Verwaltungsaufwands verwendet⁶⁵⁶. Für das Jahr 1997 ergibt sich folgende Verteilung⁶⁵⁷:

Tabelle 6: Gebührenaufteilung Betreibermodell Rostock

Trinkwasserpreis:		Schmutzwassergebühr:	
EURAWASSER:	72 %	EURAWASSER:	80 %
Zweckverband:	9 %	Zweckverband:	8 %
Abgabe:	13 %	Umsatzsteuer:	12 %
Steuern:	6 %		

Quelle: WARNOV-WASSER-/ABWASSERVERBAND, Experteninterview vom 30.09.97.

Der größte Anteil an den Gebühren fließt also dem Betreiberunternehmen zu. Das Entgelt oder der Innenpreis, den der Zweckverband an die EURAWASSER zahlt, muß sich grundsätzlich an den Leitsätzen für die kommunale Preisbildung orientieren (es wird z. B. ein angemessener Gewinn zugestanden). Mit dem Unternehmen wurde für die Geltungsdauer des Vertrages eine Preistabelle vereinbart, in der für die einzelnen Jahre die Preisentwicklung angegeben wird. Danach steigen die Verrechnungspreise in den ersten Jahren relativ stark an, da hier die Großinvestitionen zu tätigen sind (die Investitionen bestimmen mit rund 80 % die Höhe der Gebühren und Preise⁶⁵⁸). In den darauffolgenden Jahren ergeben sich dann nur noch geringere Gebührensteigerungen aufgrund verminderter Investitionen, die bis zum Jahr 2002 gänzlich abgeschlossen sein sollen. Anschließend verbleiben die Verrechnungs-

⁶⁵⁵ Vgl. KYLAU, a.a.O.

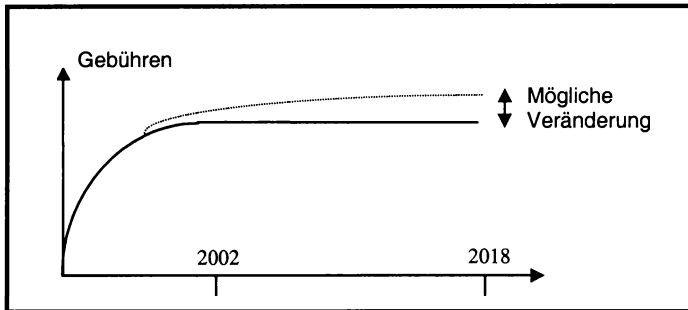
⁶⁵⁶ Vgl. MARTINI, A.-I. (1996), a.a.O., S. 239.

⁶⁵⁷ Vgl. WARNOV-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁵⁸ Vgl. MARTINI, A.-I. (1996), a.a.O., S. 237.

preise auf konstantem Niveau, da keine wesentlichen Investitionsvorhaben mehr geplant sind. Sollten dennoch unerwartet weitere Maßnahmen notwendig werden, sind erneute Verhandlungen vorgesehen⁶⁵⁹.

Abbildung 5 : Entwicklung der internen Verrechnungspreise beim Betreibermodell Rostock



Quelle: WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND, Experteninterview vom 30.09.97.

Im Betreibervertrag wurde auch eine ergänzende Preisgleitklausel vorgesehen, über welche die Entwicklung von Personal- und Energiekosten berücksichtigt wird⁶⁶⁰. Die Verrechnungspreise werden auf dieser Basis jährlich neu verhandelt. Dies geschieht aus Sicht des Zweckverbands unter anderem mit der Absicht, das vereinbarte Preisniveau möglichst noch zu senken. Preisanpassungen bedürfen jeweils der Genehmigung durch den Zweckverband. Da an sich Festpreise angestrebt wurden, können Preisanpassungen nur zugelassen werden, wenn sie zur Deckung zusätzlicher Investitionen dienen oder aufgrund gestiegener Kostenkomponenten zu rechtfertigen sind. Grundsätzlich besteht ein Anspruch auf Anpassung des Innenpreises, wenn⁶⁶¹

⁶⁵⁹ Vgl. WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁶⁰ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 218.

⁶⁶¹ Vgl. WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

- die Kosten der Klärschlambeseitigung 90 DM/cbm übersteigen,
- ein Ausgleich des allgemeinen Preisanstiegs nach festgelegter Formel erforderlich wird (Personalkosten, Betriebsmittelpreise, Baukosten...),
- sich der vereinbarte Basiswert des Trinkwasserumsatzes um +/- 5 % verändert.

Im Gegensatz zum Niedersächsischen Betreibermodell werden in Rostock die der öffentlichen Hand zustehenden Fördermittel des Bundes oder des Landes nicht an den Betreiber weitergeleitet, sondern verbleiben beim Zweckverband, der diese gebührenmindernd einsetzt. Das Betreiberentgelt wird daher gänzlich ohne öffentliche Mittel kalkuliert, um die angestrebten Festpreise nicht dem Einfluß unterschiedlicher Förderhöhen auszusetzen⁶⁶².

Nach Auflösung der Nordwasser GmbH (ehemaliger VEB) in 30 Zweigunternehmen war der Zweckverband als Rechtsnachfolger der Gesellschaft zur Übernahme des Personals, das bisher dem Standort Rostock zugewiesen war, verpflichtet. Im Betreibervertrag wurde nun festgelegt, daß die EURAWASSER diese Mitarbeiter (438) zu den damals bestehenden Bedingungen übernimmt⁶⁶³. Das Unternehmen und die Tarifpartner einigten sich auf einen leistungsorientierten Haustarifvertrag. Weiterhin werden Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt⁶⁶⁴.

Werden vorgegebene Einleitungswerte durch das Betreiberunternehmen nicht eingehalten, so ist zunächst der Zweckverband als verantwortliche Institution haftbar (etwa Zahlung der Abwasserabgabe oder von Strafgeldern). Es besteht jedoch wiederum die Möglichkeit für den Verband, sich an EURAWASSER schadlos zu halten, d. h. die behördlichen Sanktionen werden an das Unternehmen weitergeleitet. Damit hat das Betreiberunternehmen ein Interesse an einer ordnungsgemäßen Trinkwasserversorgung und

⁶⁶² Vgl. ebenda.

⁶⁶³ Vgl. ebenda.

⁶⁶⁴ Vgl. MARTINI, A.: -I. (1996), a.a.O., S. 239.

Abwasserklärung. Es werden deshalb und aufgrund einer Informationspflicht gegenüber den Aufsichtsbehörden vom Betreiber genaueste Messungen über die Einhaltung der Vorgaben durchgeführt. Damit verringert sich auch die Notwendigkeit zu eigenständigen Kontrollen durch den Zweckverband. Der befragte Vertreter des Zweckverbands betont, daß ein Vertrauensverhältnis gegenüber dem Betreiberunternehmen besteht und somit übermäßige Kontrollen auch nicht erforderlich seien. Prinzipiell sehen die vertraglichen Regelungen aber weitreichende Kontrollrechte des Zweckverbands vor, bei dem etwa zwölf Mitarbeiter mit entsprechenden Aufgaben betraut sind. Gegebenenfalls ist der Verband berechtigt, dem Betreiberunternehmen Anweisungen zu erteilen⁶⁶⁵. Die Hansestadt kann zudem Satzungen erlassen, wie die Abwassersatzung, die Gebührensatzung oder die sogenannte Hausanschlußsatzung. Daneben hat der Betreiber laut Vertrag gewisse Informationspflichten⁶⁶⁶.

Die Einflußnahme der Kommune erfolgt im wesentlichen über den Vertragsbeirat, der wie beim Niedersächsischen Betreibermodell aus Vertretern des Verbandes und des Betreiberunternehmens paritätisch zusammengesetzt ist. Er besitzt Zustimmungsrechte bei Preisanpassungen, wesentlichen Fragen der Unternehmensstruktur, der Betriebstechnik und der Besetzung der Leitungsebene sowie bei der Vergabe von Unteraufträgen an Dritte, sofern deren Wert 200.000 DM übersteigt⁶⁶⁷. Mit der letzten Regelung soll wohl vor allem eine konzerninterne Vergabe verhindert werden⁶⁶⁸. Zudem kontrolliert der Beirat die Einhaltung der Vertragsbestimmungen. Grundsätzlich stehen demnach alle wesentlichen Entscheidungen des Unternehmers unter dem Genehmigungsvorbehalt des Zweckverbands⁶⁶⁹.

⁶⁶⁵ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁶⁶ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

⁶⁶⁷ Vgl. KYLAU, a.a.O.

⁶⁶⁸ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

⁶⁶⁹ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995) .a.a.O., S. 47.

Im Konkursfalle übernimmt der Zweckverband den Betrieb der Einrichtungen. Um dies allerdings möglichst zu verhindern, war ein entscheidendes Kriterium bei der Auswahl des Betreiberunternehmens dessen Leistungsfähigkeit und Seriosität. Dies wird bei der EURAWASSER als gemeinsamer Tochter zweier weltweit agierender Konzerne als gegeben angesehen (es wird argumentiert, daß selbst wenn in Rostock Verluste entstehen, dies noch nicht die Insolvenz des Gesamtkonzerns bedeutet)⁶⁷⁰. Lyonnaise des Eaux etwa versorgt weltweit 50 Mio. Menschen mit Trinkwasser bei einem Umsatz von 100 Mrd. FF. und kann in Frankreich über eine 100-jährige Erfahrung auf diesem Gebiet zurückblicken⁶⁷¹. Weiterhin hat der Zweckverband Informationsrechte und kann z. B. die Geschäftsberichte des Unternehmens einsehen.

Neben der Kläranlage wurden die Kanalnetze an EURAWASSER übergeben, die diese betreibt und unterhält. Eigentümer der Anlagen und Netze bleiben allerdings weiterhin die Gemeinden⁶⁷².

2.2.4 Sonstige Erfahrungen

Im Bereich der Wasserversorgung konnte Ende 1995 nach nur elfmonatiger Bauzeit eine Ozonanlage zur Aufbereitung des Oberflächenwassers an den Zweckverband übergeben werden. Daneben wurden eine Filterspülwasser- und eine Schlammwasserbehandlungsanlage errichtet. Damit konnte die Qualität des Trinkwassers erheblich verbessert werden. Auch wird es künftig möglich sein, flexibler auf Schwankungen der Wasserqualität in der Warnow zu reagieren⁶⁷³. Insgesamt wurden bislang 250 Mio. DM in die Erweiterung und Sanierung des Wasserwerkes investiert, wobei die gesetzlichen Mindestanforderungen noch übertroffen wurden⁶⁷⁴. Im

⁶⁷⁰ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁷¹ Vgl. BUSSE, C., Franzosen wollen Markt für Wasserversorgung erobern, in: Handelsblatt vom 7. November 1996.

⁶⁷² Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 47.

⁶⁷³ Vgl. Umweltbericht 1995, a.a.O., S. 46 f.

⁶⁷⁴ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 53.

September 1996 konnte die Anlage dem Warnow-Wasser-/Abwasserverband übergeben werden.

Nach einer Bauzeit von insgesamt 18 Monaten wurde für den Abwasserbereich die Kläranlage Rostock mit einer Entsorgungskapazität für 320.000 EGW im September 1996 fertiggestellt und in das Eigentum des Zweckverband übertragen⁶⁷⁵. Die an die Abwasserreinigungsanlage gestellten Anforderungen konnten, wie auch die ersten Erfahrungen mit dem Betrieb der Kläranlage zeigen, durchweg erfüllt werden. Die in Rostock umgesetzte Verfahrenstechnik ist in Deutschland bislang einmalig: Zum einen wird die Wasserqualität von Warnow und Ostsee wesentlich verbessert werden, und zum anderen ist das Verfahren flexibel genug, um auf mögliche Verschärfungen der Anforderungen an die Reinigungsleistung ohne größeren Aufwand reagieren zu können⁶⁷⁶. Vorteil des Verfahrens mit Kombination von Belebungsbecken und Biofiltration ist, daß über eine einfache Erhöhung der Zugabemengen bei den externen C-Quellen, die eine gesteigerte Reinigungsleistung bewirken, die Stickstoffentfernung flexibel an die Belastungssituation oder verschärfte gesetzliche Anforderungen angepaßt werden kann⁶⁷⁷. Zudem kann je nach Menge, Art und Verschmutzungsgrad des Abwassers die zweite Reinigungsstufe (zweistufige Biofiltrationsanlage vom Typ Biofor) allein oder nach Vorschaltung der Belebungsbecken zur Nitrifikation und Denitrifikation durchlaufen werden⁶⁷⁸. Durch die zentrale Lage in der Stadt wurde besonderes Augenmerk auf die Installation einer biologischen Abluftreinigungsanlage gelegt⁶⁷⁹. Mit 170 Mio. DM konnten die Investitionskosten vergleichsweise gering gehalten werden. Es ergibt sich eine Einsparung von 80 Mio. DM gegenüber den ursprünglichen kommunalen Planungen, die durch das Festpreisangebot vor der Vergabe auch über die Gebühren an die

⁶⁷⁵ Vgl. O.V., EURAWASSER übergibt neue Kläranlage, in: Kommunal Direkt, Nr. 6/96.

⁶⁷⁶ Vgl. STROHMEIER, A. (1996a), a.a.O.

⁶⁷⁷ Vgl. STROHMEIER, A. (1996b), a.a.O., S. 235.

⁶⁷⁸ Vgl. SCHMITTBETZ, M. (1996), a.a.O. und TRÄNCKER, J. (1996), a.a.O.

⁶⁷⁹ Vgl. O.V., Geklärte Kläranlagenluft, in: Umwelt-Magazin, Heft 11/1996.

Verbraucher weitergegeben wird⁶⁸⁰. Weiterhin konnte eine durch das am Standort begrenzte Raumangebot notwendige Flächeneinsparung bei den Anlagen um 40 % gegenüber herkömmlichen Anlagen erreicht werden. Bezüglich der Betriebskosten sorgen die verringerten Energiekosten für einen Ausgleich des erhöhten Betriebsmitteleinsatzes und des gesteigerten Klärschlammanfalls⁶⁸¹.

Die getätigten Investitionen werden wie folgt finanziert: Die Kläranlage Rostock wird seit 1993 primär aus den Schmutzwassergebühren und nur zu 5 % aus Zuschüssen finanziert. Die Investitionen in die Abwasserkanalnetze werden dagegen zu 80 % durch Gebühren und die restlichen 20 % aus Kanalbaubeiträgen der Anschlusspflichtigen (Grundeigentümer) abgedeckt. Die laufenden Jahresinvestitionen werden zu rund 2-3 % mit öffentlichen Zuschüssen gefördert⁶⁸². Bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Privatisierung konnte die Freie und Hansestadt Rostock neben der Unterstützung des Bundes- als auch des Landesministeriums für Wirtschaft auch auf Hilfestellungen einzelner Befürworter einer Privatisierung (etwa die Gewerkschaft Bergbau Energie) zurückgreifen⁶⁸³.

Kommt es zu Gebührenerhöhungen, wird in der Regel Kritik von seiten der betroffenen Bürger laut⁶⁸⁴, wobei allerdings vermutlich kein Unterschied darin besteht, ob es sich nun um einen privaten oder öffentlichen Versorger handelt. Um die Akzeptanz solcher Maßnahmen zu verbessern, wird sowohl durch den Zweckverband als auch durch EURAWASSER Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die positiven Ergebnisse wie die erreichten Modernisierungen herauszustellen. Das Betreibermodell wird in Rostock auch sozialen Belangen gerecht, da etwa durch den soge-

⁶⁸⁰ Vgl. MARTINI, A.- I. (1996), a.a.O., S. 238.

⁶⁸¹ Vgl. STROHMEIER, A. (1996b), S. 235.

⁶⁸² Vgl. WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁸³ Vgl. ebenda.

⁶⁸⁴ So etwa auch 1995 bei der Anhebung des Mischpreises für Trink- und Abwasser von 5,58 DM auf 7,48 DM. Vgl. O.V. (1996a), Wasserwirtschaft und Wassertechnik a.a.O.

nannten Solidartarif im dünnbesiedelten Umland (39.000 EGW) der gleiche Gebührensatz für Trinkwasser und Abwasser wie in der Hansestadt selbst (240.000 EGW) berechnet wird⁶⁸⁵.

Allgemein wird das Vertragswerk für das Modell Rostock als sehr flexibel gepriesen. Die Leistungen sind nur grob formuliert und lassen daher Freiräume für detailliertere Ergänzungsvereinbarungen während der Laufzeit des Vertrages zu, eine Ausschreibung dieser Leistungskomponenten ist ausgeschlossen. Lediglich bei Leistungen, die ein neues Geschäftsfeld darstellen, besteht die Möglichkeit, diese auszuschreiben und an andere Unternehmen zu vergeben⁶⁸⁶. Damit besteht die Gefahr langwieriger Auseinandersetzungen zwischen den Vertragsparteien, in denen das Betreiberunternehmen seine weitgehend unangefochtene Monopolstellung ausnützen könnte.

Die bislang gemachten Erfahrungen mit der Betreiberlösung in Rostock werden, wie die Gespräche mit Vertretern der Kommune ergeben haben, positiv bewertet. Als besonders problematisch wird allerdings der Rückgang der Verbrauchsmengen durch den Zusammenbruch der Industrien, den allgemeinen Bevölkerungsrückgang sowie die verbesserte Verbrauchsberechnung bei der Abrechnung der Wassernutzung angesehen, da dies Abweichungen vom bisherigen Preissystem und Ergänzungsvereinbarungen erforderlich macht. Da die einmal getätigten Investitionen dem veränderten Bedarf nicht angepaßt werden können, erhöhen sich die Stückpreise der Leistung. Dem Endverbraucher wäre dabei unverständlich, warum für weniger Verbrauch mehr gezahlt werden müßte⁶⁸⁷. Ein wesentlicher Grund für den ökologisch zwar wünschenswerten, betriebswirtschaftlich aber problematischen Verbrauchsrückgang ist sicherlich weiterhin, daß zu Zeiten der DDR Trinkwasser quasi zum Nulltarif zu haben war und somit die heutigen 2,95 DM/cbm ein Anreiz zu massiven Einsparungen

⁶⁸⁵ Vgl. BAUMGARTEN, R. (1996), a.a.O.

⁶⁸⁶ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997.

⁶⁸⁷ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

sind⁶⁸⁸. Der ursprünglich veranschlagte Wasserverbrauch wurde mit 22 Mio. cbm angegeben, der tatsächliche Wert betrug 1994 aber nur 17,4 Mio. cbm. Als von beiden Vertragspartnern akzeptierter Kompromiß wurde daraufhin vereinbart, daß EURAWASSER die Belastungen aus dem Minderumsatz zu 75 % trägt und lediglich die restlichen 25 % dem Verbraucher über die Gebührenberechnung angelastet werden⁶⁸⁹. In den bisherigen Verhandlungen konnten aus Sicht des Zweckverbands somit zufriedenstellende Übereinkünfte erzielt werden. Dies liegt auch daran, daß EURAWASSER Rostock als Prestigeprojekt ansieht und sich daher im Interesse einer positiven Bewertung flexibel zeigt⁶⁹⁰.

Eine Besonderheit im Fall Rostock ist die Zusammenfassung von Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung. Diese war in der ehemaligen DDR üblich, für das westliche Deutschland ist sie aber ein Novum. Als Argumente für die Zusammenlegung werden angeführt, daß es sich in beiden Bereichen um die jeweils gleichen Kunden handelt und etwa die Trinkwassermengen als Berechnungsgrundlage für die Abwassergebühren dienen. Weiterhin gibt es mögliche Synergieeffekte im technischen Bereich, wie Pumpen, Rohre und chemische Analyselabors, welche in beiden Aufgabenfeldern Einsatz finden. Letztlich handelt es sich um einen weitgehend geschlossenen Wasserkreislauf, bei dem Trinkwasser aus der Warnow gewonnen und Abwasser wieder in den Fluß eingeleitet wird.

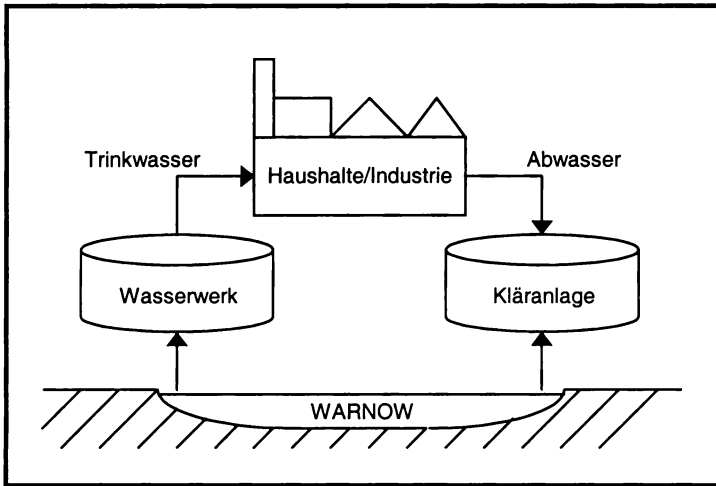
Sowohl innerhalb des Zweckverbands (dort werden z. B. die Personalkosten getrennt ausgewiesen) als auch bei der Abrechnung mit EURAWASSER werden jedoch die beiden Bereiche getrennt, d. h. es gibt jeweils einen gesonderten Innen- und Außenpreis für Trink- und Abwasser. Wie allerdings das Unternehmen innerbetrieblich die Kostenaufteilung vornimmt, läßt sich durch den Zweckverband nicht genau kontrollieren⁶⁹¹.

⁶⁸⁸ Vgl. RÜMELE, S., Kraftakt der Aufbereitung, in: Umwelt-Magazin, Heft Juli 1996, S. 46.

⁶⁸⁹ Vgl. LAUN, M. (1996), a.a.O., S. 24.

⁶⁹⁰ Vgl. RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997.

⁶⁹¹ Vgl. WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Interview am 30.09.1997.

Abbildung 6 : Wasserkreislauf

Quelle: inhaltlich übernommen aus: WARNO-WASSER-/ABWASSERVERBAND, Experteninterview vom 30.09.97.

Dem bei anstehenden Gebührenerhöhungen immer wieder erhobenen Vorwurf, die hohen Kosten der Abwasserbeseitigung seien aufgrund überdimensionierter Anlagen verursacht, wird von seiten der Verwaltung mit folgendem Argument begegnet: Neuanlagen müssten im Hinblick auf die unsichere zukünftige Entwicklung Leistungsreserven vorweisen können. Anfänglich seien schon deshalb die Kapazitäten nicht ausgelastet, da erst die langwierigen und kostspieligen Kanalanschlüsse (ca. 80 % der Gesamtkosten) geschaffen werden müssten. Weiterhin sei die erwartete Industrie- und Gewerbeansiedlung noch nicht in dem angestrebten Ausmaß erfolgt⁶⁹².

⁶⁹² Vgl. UMWELTBERICHT 1995, a.a.O., S. 48.

2.3 Bad Wörishofen

2.3.1 Ausgangslage

Das Betreibermodell der Stadt Bad Wörishofen ist ein Pilotprojekt des Freistaates Bayern. Grundlage hierfür war das Niedersächsische Betreibermodell. An den vorhergehenden Betreibermodellen war nach Ansicht des befragten Vertreters der Stadt Bad Wörishofen zum einen zu kritisieren, daß die Betreiberentgelte meist nach sachfremden Kenngrößen angepaßt wurden, wie z. B. der Entwicklung des Ecklohns in der Bauwirtschaft, der mit der tatsächlichen Kostensituation in der Abwasserbeseitigung nicht in Verbindung zu bringen ist. Zum anderen erfolgt bei der Ausschreibung in aller Regel nur ein Wettbewerb um die vom Aufgabenträger vorgegebenen Planungen. Zugelassen sind lediglich Nebenangebote, das Hauptangebot ist allerdings an den Vorgaben zu orientieren, da ansonsten die formalen Vergabevorschriften nicht eingehalten würden. Im Fall Bad Wörishofen sollte versucht werden, diese Mißstände zu beseitigen. Es wurden aber letztendlich nur einige Details im Betreibervertrag modifiziert.

Auslöser für den Entschluß zur Realisierung einer privatwirtschaftlichen Betreiberlösung in Bad Wörishofen war der durch verschärfte Einleitungsbedingungen erforderlich gewordene Ausbau weiterer Stufen der Abwasserreinigung. Ältere Erdbeckenanlagen der Stadtteile erfüllten nicht mehr die vorgegebenen Einleitungsnormen. Auch der generelle Sanierungsbedarf bei der bestehenden Altanlage und der kurortnahe Standort (Kläranlagenemissionen hätten verteuernende Maßnahmen zur Emissionsminderung erfordert) machten den Neubau einer Kläranlage unausweichlich, welcher nach den Berechnungen des Ingenieurbüros günstiger war oder allenfalls Kosten in gleicher Höhe wie bei einem Ausbau der Altanlage verursacht hätte⁶⁹³. Zudem hatte zuvor eine Änderung der Abwassergesetze des Freistaates eine Übertragung der gemeindlichen Pflichtaufgabe auf Dritte als neue Variante eröffnet⁶⁹⁴.

⁶⁹³ Vgl. BIENSTOCK, K., Kläranlage zum Nulltarif? - Erfahrungsbericht und Empfehlungen für die Privatisierung, Bad Wörishofen 1995, S. 19 f.

⁶⁹⁴ Vgl. BIENSTOCK, K., Privater Betreiber, in: Kläranlage Bad Wörishofen - Pilotprojekt des Freistaates Bayern, privates Betreibermodell, Festschrift, S. 8.

2.3.2 Das Ausschreibungsverfahren

Nach Entscheid der Stadt für einen Neubau der Abwasserentsorgungsanlage wurde ein Ingenieurbüro mit den Planungen beauftragt, welches Gesamtkosten von zunächst 49 Mio. DM veranschlagte (über Einsparungen durch eine vereinfachte Bauweise konnte der Betrag auf 43 Mio. DM herabgesetzt werden)⁶⁹⁵. In einer ersten Ausschreibung von Bau, Finanzierung und Betrieb der Kläranlage Bad Wörishofen wurden zunächst sechs bundesweit tätige Unternehmen (nach Liste des Verbands privater Abwasserentsorger VpA) sowie ein ausgesuchtes Unternehmen aus der Region zur Angebotsabgabe aufgefordert. Nach der Beschwerde eines nicht aufgeforderten Unternehmens schaltete sich allerdings die VOB-Stelle der Regierung Schwaben ein und beanstandete einen Verstoß gegen EU-Recht. Dies wurde damit begründet, Leistung sei nach VOB wegen Überschreitung der relevanten Wertschwelle europaweit auszuschreiben; somit drohe eine Klage auf EU-Ebene⁶⁹⁶. Nach Auskünften des zuständigen Stadtbaumeisters hatten die übergeordneten Instanzen allerdings auf Anfrage zuvor eine landesweite Ausschreibung als ausreichend bezeichnet. Daraufhin mußte die Ausschreibung aufgehoben und ein neues Verfahren gemäß EU-Recht eingeleitet werden⁶⁹⁷. Im Fall Bad Wörishofen hat sich demnach eine uneinheitliche Interpretation der gesetzlichen Rahmenbedingungen als erheblicher Unsicherheitsfaktor erwiesen.

Die zweite Ausschreibung erfolgte Ende 1993 europaweit nach VOB. Bei dem in Bad Wörishofen zur Anwendung kommenden Verfahren handelte es sich um eine beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb. Aus den insgesamt 26 Bewerbungen um die Leistungsübernahme nach der Bekanntmachung wurden zwölf Bewerber zu näheren Verhandlungen eingeladen⁶⁹⁸. Bei der Auswahl der zum Verfahren zugelassenen Teilnehmer erfolgte eine Orientierung an den Kriterien Referenzen

⁶⁹⁵ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 23.

⁶⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 31 f.

⁶⁹⁷ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁶⁹⁸ Vgl. ebenda.

und Erfahrungen der Unternehmen sowie der Möglichkeit zur Übernahme zuverlässiger Planungsarbeiten. Ein zur Zusammenarbeit vorgesehenes Planungsbüro war daher im voraus zu benennen⁶⁹⁹. Letztendlich verblieben sechs Bietergemeinschaften mit 22 durchkalkulierten Angeboten im Verfahren⁷⁰⁰. Die Angebotsunterlagen wurden gegen eine Schutzgebühr von 2000,- DM versendet, die bei Einreichung eines durchkalkulierten und verwertbaren Angebotes zurückerstattet wurden⁷⁰¹.

In Bad Wörishofen wurde versucht, den Unternehmen in Verhandlungen vor dem endgültigen Vergabeentscheid die Möglichkeit zu geben, eigene Konzeptionen vorzulegen, anstatt, wie bei Betreibermodellen sonst üblich, nur einen Wettbewerb um die kommunale Vorplanung mit höchstens zugelassenen Nebenangeboten zu verwirklichen. Es wurde also ein Wettbewerb schon um die Planungen zur Anlagenkonzeption angestrebt, bei dem die Firmen als Alleinanbieter oder Arbeitsgemeinschaft (Arge) auftraten⁷⁰². Vorgabe bei der Ausschreibung war ein von der Stadt in Auftrag gegebener Ingenieurplan als erster Vorschlag, der in den Geboten immer enthalten sein mußte, zu dem aber vor allem Alternativen gefordert waren, die im Ergebnis den gleichen Anforderungen wie der Amtsentwurf entsprechen mußten (von den 22 eingegangenen Angeboten waren sechs am Amtsvorschlag orientiert, und 16 waren Alternativlösungen). Auf einen Amtsvorschlag wird bei neueren Projekten in Bayern gänzlich verzichtet, es ist lediglich verlangt, daß die Anlagen einem bestimmten üblichen Typus (A 131) entsprechen oder vom Wasserwirtschaftsamt positiv bewertet wurden. Auf diese Weise werden nach Auffassung des befragten Vertreters der Stadt Bad Wörishofen weitergehende Kosteneinsparungen bei der Planung ermöglicht⁷⁰³.

Die Stadt versucht ebenfalls, während des Bietverfahrens zwischen den Konkurrenten nicht bekannt werden zu lassen, welche

⁶⁹⁹ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 50.

⁷⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 68.

⁷⁰¹ Vgl. ebenda, S. 53.

⁷⁰² Vgl. ebenda, S. 44 f.

⁷⁰³ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

Unternehmen Gebote eingereicht hatten, was jedoch nicht ganz einzuhalten war⁷⁰⁴. Weiterhin mußten sich die privaten Anbieter im voraus bereit erklären, daß auch dann eine schlüsselfertige Errichtung der Anlage zu erfolgen hat, falls die Kommune im Verlaufe des Ausschreibungsverfahrens vom Abschluß des Betreibervertrages abrücken sollte⁷⁰⁵.

Bei Formulierung der Vorgaben wurde nach VOB der Begriff der Bezugsanlage geprägt. Um den Anbieter vertraglich auf ein bestimmtes Leistungsangebot zu fixieren, wurde anstelle planerischer Vorgaben eine bestehende Anlage als Bezugsanlage bestimmt, der die neu zu errichtende Anlage entsprechen mußte⁷⁰⁶. Da sich nicht alle Details einer komplexen abwassertechnischen Einrichtung festlegen lassen, kann die angegebene Bezugsanlage in Streitfällen, wie auch die ersten Erfahrungen gezeigt haben, einer Klärung dienlich sein. In der Bekanntmachung des Vorhabens war daher verlangt, eine Bezugsanlage in der Region Oberbayern durch die Bieter zu benennen. Mit den Betreibern der angegebenen Anlage kam während des Ausschreibungsverfahrens ein Erfahrungsaustausch über mögliche Verbesserungen der technischen Konzeption zustande⁷⁰⁷. Zu den geforderten Angebotsunterlagen gehörte gleichfalls der Versicherungsnachweis über die verlangte Fertigstellungsgarantie (durch Bürgschaft oder Werthinterlegung) und Umwelthaftung. Letztlich wurde verlangt, daß dem Angebot eine Referenzliste geplanter und ausgeführter Anlagen (mit einer Kapazitätsgröße über 40.000 EW) beizufügen sei⁷⁰⁸.

Bei der Gebotsabgabe war, wie Tabelle 7 zeigt, bereits für die Minimalauslastung wie auch für die weitere Entwicklung des Abwasseraufkommens, insbesondere durch den steigenden Anschlußgrad, ein Betreiberpreis zu kalkulieren. In der Angebotskal-

⁷⁰⁴ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 58.

⁷⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 25.

⁷⁰⁶ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁰⁷ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 63 f.

⁷⁰⁸ Vgl. Bekanntmachung von öffentlichen Baukonzessionen, in: SUPPLEMENT ZUM AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN Nr. S 241/29 vom 10.12.93.

kulation ergaben sich daher folgende Betreiberpreise für insgesamt vier Auslastungsstufen⁷⁰⁹:

Tabelle 7: Angebotskalkulationen Betreibermodell Bad Wörishofen

Auslastungs-grad	Bemessungsgrundlage Abwasseraufkommen	1. Preis- gebot*	2. Preis- gebot**
1.450.000 cbm/a	Abwasservolumen, das der bisher bestehenden Altanlage zufließt.	2,87 DM	2,92 DM
1.540.000 cbm/a	Anschluß zweier als nächstes zur Erschließung anstehender Stadtteile	2,73 DM	2,79 DM
1.600.000 cbm/a	Anschluß eines weiteren Stadtteils	2,63 DM	2,68 DM
2.200.000 cbm/a	Potential für Ortserweiterung/ Gewerbeansiedlung als Reservekapazität	2,15 DM	2,08 DM

* Preisgebot des günstigsten Bieters bei der ersten Ausschreibung

** Preisgebot bei zweiter Ausschreibung der Firma GLASS nach Zuschlag.

Quelle: BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 71.

Wie aus Tabelle 7 ersichtlich, verringert sich der geforderte Betreiberpreis mit steigender Auslastung der abwassertechnischen Anlage. Der Vergleich der Angebotspreise zeigt deutlich den sich ergebenden Vorteil der Fixkostendegression durch die zunehmende Kapazitätsauslastung der Anlage. Hier kann demnach auf die Existenz von Größen- und Verbundvorteilen in der Produktion geschlossen werden. Interessanterweise ist das Gebot der Firma GLASS bei der zweiten Ausschreibung nicht bei allen Kapazitätsklassen teurer als das günstigste Gebot bei Erstausschreibung.

Die Preisgebote wurden nach Zuschlagserteilung als fixiertes Betreiberentgelt in den Vertrag übernommen. Zur Bewertung der eingegangenen Angebote wurde die kommunale Vereinigung für Wasser-, Abfall- und Energiewirtschaft (VEDEWA) eingeschaltet.

⁷⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 29 f.

Diese erstellte ein Gutachten in dem die Entwürfe in ihren Bestandteilen nach einem Punktesystem (von 0 für Verstoß gegen die Anforderungen der Ausschreibung über 3 für gleichwertig dem Amtsvorschlag bis 5 für wesentlich besser als der Amtsentwurf) bewertet wurden. Dabei erfolgte eine Gewichtung der Anlagen und Gebäudeteile nach deren Bedeutung. Auf der Basis dieser Beratungsleistung war es dem Stadtrat möglich, eine Entscheidung zur Vergabe an ein Unternehmen zu treffen. Die ersten drei Bewerber mit dem günstigsten Preis-Leistungsverhältnis wurden anschließend zu Bietergesprächen eingeladen⁷¹⁰.

Den Zuschlag erhielt die Firma GLASS Umwelttechnik KG Bad Wörishofen (100 %ige Tochter der GLASS Bauunternehmung Mindelheim). Zuschlagskriterien waren dabei die sich aus den Betriebskosten ergebenden Abwasserpreise, die Gewähr zur Einhaltung der vorgegebenen Einleitungswerte, die Versicherungsnachweise und die Bereitschaft zum Abschluß eines von der Kommune vorgegebenen Betreibervertrages⁷¹¹. Die Vorplanungen durch ein von der Stadt Bad Wörishofen beauftragtes Ingenieurbüro waren vom Betreiberunternehmen zu erstatten. Weiterhin war für die vorgesehene Übernahme der Klärwärterhäuschen auf dem Gelände der Altanlage eine Ablösesumme an die Stadt zu entrichten, die in die Preiskalkulation mit aufgenommen wurde⁷¹².

Als problematisch hat sich die Teilnahme von Bietern aus dem europäischen Ausland herausgestellt. Einerseits konnten Angebote wegen Sprachproblemen keine Berücksichtigung finden, da Schriftverkehr und Unterlagen oftmals nicht übersetzt wurden und damit nicht verwendbar waren. Andererseits führte die mangelnde Kenntnis der inländischen Rechtslage⁷¹³ zum Ausscheiden eines weiteren ausländischen Mitbieters aus dem Vergabeverfahren⁷¹⁴.

⁷¹⁰ Vgl. ebenda, S. 82 f.

⁷¹¹ Vgl. Bekanntmachung von öffentlichen Baukonzessionen (1993), a.a.O.

⁷¹² Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 34.

⁷¹³ Im Ausland ist etwa das Erbbaurecht unbekannt, und so ließ sich in einem Falle keine Übereinkunft mit der kreditgebenden ausländischen Bank finden.

⁷¹⁴ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

2.3.3 Vertragliche Regelungen

Das mit der Betreiberunternehmung ausgehandelte Vertragswerk gliedert sich in fünf Teilverträge⁷¹⁵:

a) Bauvertrag

Besonderheit im Fall Bad Wörishofen ist der Abschluß eines gesonderten Bauvertrages. Hier wird die Verpflichtung der Firma GLASS Umwelttechnik gegenüber der Stadt Bad Wörishofen zur Errichtung einer Kläranlage gemäß den Vorgaben der bisherigen Bauplanung zur Erfüllung der geforderten Einleitungswerte und entsprechend der genannten Bezugsanlage des Zweckverbandes Abwasserverband Kempten/Allgäu formuliert⁷¹⁶. Für nicht geregelte Details zur Ausstattung der Anlage erfolgt eine Abstimmung mit der Gemeinde. Sollte keine Einigung erzielt werden, ist die Anlage in Kempten maßgebend. Die Bauunternehmung ist danach zudem verpflichtet, der Stadt sämtliche Unterverträge mit Subunternehmern zur Einsicht vorzulegen und die Bedingungen des Werkvertragsrechtes nach BGB oder die VOL und VOB einzuhalten⁷¹⁷.

b) Betreibervertrag

Wie bei Betreibermodellen üblich, bleibt die Kommune für die Erfüllung der Abwasserbeseitigungsaufgabe verantwortlich und bedient sich dazu eines privaten Unternehmers entsprechend Art. 41b BayWG. Der Private handelt eigenverantwortlich und haftet in vollem Umfang für die Folgen seiner Tätigkeit. Weiterhin werden die Pflichten des privaten Unternehmers zur Wartung und Reparatur der Anlagen sowie der Abnahme der zugeleiteten Abwassermengen und zur Information der Kommune über den Betriebsablauf aufgeführt. Die Möglichkeit, Abwasser aus anderen Kommunen auf Verlangen der Stadt oder mit deren Billigung zu reinigen, ist ausdrücklich

⁷¹⁵ Vgl. ebenda.

⁷¹⁶ Vgl. BAUVERTRAG, Teil A der S. 13. der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht, S. 13 ff.

⁷¹⁷ Vgl. ebenda, S. 14 f.

vorgesehen⁷¹⁸. Demgegenüber hat die Stadt die Abwässer zuzuleiten und den Betreiber über deren Zusammensetzung zu informieren⁷¹⁹.

c) Erbbaurechtsvertrag

Im Vergleich zum Erbbaurechtsvertrag, der beim Niedersächsischen Betreibermodell vorgegeben ist⁷²⁰, enthält der Vertrag im Fall Bad Wörlshofen detailliertere Regelungen. Hier wird nicht nur die Pflicht des Betreibers zum Erhalt der Anlagen in ordnungsgemäßem Zustand und zum Abschluß von Versicherungen gegen eventuelle Schäden angeführt, sondern auch, daß die Kommune bei Nichterfüllung selbst entsprechende Maßnahmen auf Kosten des Betreibers veranlassen kann. Bei Belastungen des Erbbaurechtes, Änderungen an den Gebäuden und der Veräußerung bedarf es der Zustimmung des Grundstückseigners, also der Kommune. Im Gegensatz zum Niedersächsischen Mustervertrag wird hier eine anderweitige Nutzung der Einrichtungen nicht ausgeschlossen, aber dafür von der Zustimmung der Stadt abhängig gemacht⁷²¹. Für den Fall der Uneinigkeit über die von der Kommune zu leistende Entschädigung bei Heimfall wird die Bestellung zweier Sachverständiger zur Schätzung vorgesehen, wobei jede Partei einen benennt. Ist dann noch keine Einigung möglich, wird ein neutraler Obmann berufen⁷²². In § 8 ist geregelt, daß das allgemeine Vorrecht des Erbbauberechtigten auf Erneuerung des Erbbaurechtes nach der Erbbaurechtsverordnung nur bei Verlängerung des Vertrages zur Geltung kommt. Es wäre juristisch zu klären, ob im Mustervertrag für das Betreibermodell in Niedersachsen mangels einer expliziten Regelung dieses Vorrecht daher anwendbar ist

⁷¹⁸ Vgl. § 3 BETREIBERVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, Teil B der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörlshofen, unveröffentlicht, S. 19 f.

⁷¹⁹ Vgl. § 4 II/III BETREIBERVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, a.a.O., S. 21 f.

⁷²⁰ Vgl. siehe Punkt 2.1.1.3.

⁷²¹ Vgl. § 4 ERBBAURECHTSVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN Teil C der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörlshofen, unveröffentlicht, S. 44.

⁷²² Vgl. § 6 ERBBAURECHTSVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, a.a.O., S. 46 f.

oder nicht. Letztlich würde damit dem Inhaber des Erbbaurechts ein Vorkaufsrecht eingeräumt⁷²³ und ein Wettbewerbsvorteil des etablierten Anbieters bei Neuvergabe geschaffen.

d) Personalgestellungsvertrag

Wie auch beim Niedersächsischen Modell verbleibt die personelle Zuständigkeit bei der Stadt. In fachlichen Angelegenheiten ist dagegen der Betreiber zuständig und weisungsbefugt. Die Arbeitnehmer sollen möglichst entsprechend ihrer bisherigen Funktion eingesetzt werden, Arbeitszeiten und Urlaub sollen nach den gesetzlichen und tariflichen Vorgaben einvernehmlich geregelt werden, der private Arbeitgeber ist zu Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet, und die Stadt ist über wichtige Personalangelegenheiten in Kenntnis zu setzen. Die Stadt hat das Recht, Mitarbeiter unter Einhaltung einer Ankündigungsfrist in andere kommunale Bereiche zu versetzen oder diese zu kündigen. Bei Ausscheiden eines Arbeiters aus dem Beschäftigungsverhältnis ist auszuhandeln, ob die Stadt einen Nachfolger stellt oder ob der Betreiber neue Mitarbeiter beschäftigt⁷²⁴. Zu bevorzugen wäre eine Lösung, bei der letztendlich die vollständige Personalverantwortung auf den Betreiber übergeht. Das Betreiberunternehmen erstattet die bei der Stadt entstandenen Personalkosten. Die Institutionen und Rechte der Arbeitnehmervertretungen (Betriebs- und Personalrat) werden nicht beeinträchtigt. Die Laufzeit des Vertrages ist wie üblich an die der übrigen Verträge gekoppelt⁷²⁵. Die erstatteten Personalaufwendungen werden im Rahmen des Betreiberentgeltes wieder in Rechnung gestellt.

e) Allgemeines

Hier wird nochmals festgeschrieben, daß zur Finanzierung eine Belastung des Erbbaurechts bis 85 % der Erstellungskosten des

⁷²³ Vgl. Art. 2, ERBBAURECHTSVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 49.

⁷²⁴ Vgl. §§ 2 u. 3 PERSONALGESTELLUNGSVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, Teil D der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht, S. 61 f.

⁷²⁵ Vgl. §§ 5 und 8, PERSONALGESTELLUNGSVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 64 ff.

Klärwerkes zulässig ist. Weiterhin wird die Pflicht des Betreibers zur Vorlage einer Vertragserfüllungsbürgschaft formuliert. Letztlich findet sich die Regelung, daß sämtliche Kosten im Zusammenhang mit diesem Vertragswerk vom Betreiberunternehmen übernommen werden müssen⁷²⁶.

f) Schiedsvertrag

Hier werden alle Regelungen bezüglich des schiedsgerichtlichen Verfahrens im Falle von Vertragsstreitigkeiten in Analogie zum Betreibermodell Niedersachsen getroffen.

Das vereinbarte Entgelt als Gegenleistung für die vom Betreiberunternehmen erbrachten Leistungen umfaßt alle entstandenen Aufwendungen von den Finanzierungskosten über die Planungs- und Genehmigungskosten sowie die Baukosten bis hin zu Belastungen durch künftige Investitionen. Es wird nach den jährlich geklärten Abwassermengen bemessen und als Pauschalvergütung ausgezahlt. Dazu wird im Anhang des Vertrages ein Verzeichnis angeführt, in dem die Veränderungen der Verrechnungspreise bei verschiedenen Abwassermengen p. a. zwischen einem Minimal- und einem Maximalwert entsprechend der Gebotsabgabe fixiert sind⁷²⁷. Eine Änderung des Entgeltes ist ausschließlich aus folgenden Gründen möglich:

- Es kommt zu einer Änderung der Rahmenbedingungen, d. h. die jährlichen Abwassermengen weichen um mehr als 10 % vom vereinbarten Minimal- oder Maximalwert ab, die Abwasserhältnisse haben sich gegenüber der Situation bei Vertragsabschluß wesentlich geändert, verschärfte Vorgaben der zuständigen Behörden verlangen eine erhöhte Reinigungsleistung oder die Konditionen für die Klärschlamm Entsorgung haben sich verbessert oder verschlechtert⁷²⁸.
- Eine veränderte Situation macht Neubauten erforderlich. Der Betreiber ist dann zunächst zu einem Angebot verpflichtet. Sollte

⁷²⁶ Vgl. ALLGEMEINES, Teil E der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht, S. 67 ff.

⁷²⁷ Vgl. § 5 I/II BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 22 f.

⁷²⁸ Vgl. § 6 I BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 28 f.

dies nach Ermessen der Stadt zu hoch ausfallen, wird wie beim Niedersächsischen Betreibermodell eine Ausschreibung der Leistung durchgeführt, an der sich auch das etablierte Unternehmen beteiligen kann. Bei Zuschlag an ein Drittunternehmen kann der Betreiber die Übernahme des Anlagenteils nur bei Mängeln ablehnen. Im Falle der Übernahme muß der Betreiber die Baukosten der Kommune erstatten, die weitere Gewähr für auftretende Mängel übernimmt die Stadt⁷²⁹.

- Die Betriebskosten ändern sich gegenüber der ursprünglich zugrunde gelegten Preiskalkulation, wobei die einzelnen Posten der Betriebskosten im Vertrag aufgeführt sind. Dabei werden auch die tatsächlich anfallenden Zinszahlungen berücksichtigt, sofern diese auf Krediten beruhen, bei denen die Stadt der vereinbarten Zinshöhe zugestimmt hat⁷³⁰.

Die der Kläranlage zufließenden Abwassermengen werden durch Meßeinrichtungen des Betreibers ermittelt, die Stadt kann allerdings auf eigene Kosten zusätzliche Messungen durchführen⁷³¹. Erfüllt das Betreiberunternehmen die geforderte Reinigungsleistung nicht, so kann das Entgelt gemindert werden. Das Unternehmen muß darüber hinaus Folgekosten wie die zu zahlende Abwasserabgabe der Kommune ersetzen⁷³².

Ein als wesentlich herausgehobener Unterschied zum Niedersächsischen Betreibermodell ist die Orientierung der dynamischen Anpassung des Betreiberentgeltes nicht etwa am Bauecklohn, der mit der Kostenentwicklung im Abwasserbereich wenig zu tun hat, sondern vielmehr an tatsächlich die Kosten beeinflussenden Größen wie dem Preis für eine Kilowattstunde Strom. Bei den Energiekosten behält sich die Gemeinde allerdings vor, selbst Angebote einzuholen. Sollten diese günstiger ausfallen als vom Betreiber angegeben, ist dieser verpflichtet, die dabei ermittelten Bezugsquellen und Preise zu übernehmen. Weiterhin wurde das Entgelt

⁷²⁹ Vgl. § 6 II/III BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 29.

⁷³⁰ Vgl. § 7 BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 30 ff.

⁷³¹ Vgl. § 5 IV BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 26.

⁷³² Vgl. § 5 VIII BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 27 f.

nicht in einen Grundpreis und einen Arbeitspreis unterteilt, sondern es sind ausschließlich die jeweils ermittelten Jahresschmutzwassermengen entscheidend⁷³³.

Die Stadt Bad Wörlshofen genießt Aufsichts- und Kontrollrechte gegenüber dem Betreiberunternehmen in allen Angelegenheiten, welche die Pflichten der Unternehmung aus dem Vertragsverhältnis betreffen. Daher ist die Kommune zum Zugang zu den Anlagen und relevanten Unterlagen berechtigt. Wird eine Abänderung der Entgelte beantragt, so ist der Stadt Einsicht in die Buchhaltungsunterlagen zu gewähren. Weiterhin kann die Stadt auch Anordnungen erlassen, nach denen sich der Betreiber zu richten hat, wie nach Anordnungen übergeordneter Behörden. Daneben hat der Betreiber die Stadt über den Fortgang der Arbeiten in der Kläranlage zu informieren, bei Unterlassung dieser Pflicht haftet der Betreiber für die möglichen Folgen⁷³⁴. Da das Betreiberunternehmen für die erbrachten Leistungen generell haftet, sind entsprechende Versicherungen analog zum Betreibermodell nach Niedersächsischen Vorgaben abzuschließen und die regelmäßigen Zahlungen der Prämien nachzuweisen (die Haftpflichtversicherung für Drittschäden muß eine Summe von mind. 3 Mio. DM abdecken)⁷³⁵.

Das Modell Bad Wörlshofen sieht, wie das Niedersächsische Betreibermodell, das Institut eines Vertragsbeirates vor, in den je zwei Mitglieder vom Betreiber und der Kommune entsandt werden. Dieser Beirat ist allerdings nur beratend tätig, kann Empfehlungen aussprechen und gibt Stellungnahmen im Falle von Uneinigkeit der Vertragsparteien. Als fünftes Mitglied wird ein den Vorsitz übernehmender neutraler Sachverständiger von beiden Vertragspartnern im Einvernehmen benannt⁷³⁶. Den Vorsitz stellte allerdings zum Zeitpunkt der Untersuchung die Stadt, d. h. es ergibt sich ein Stimmenverhältnis von 2:3 zugunsten der Kommune. Die Erfahrungen, die bislang mit der Arbeit im Beirat gemacht

⁷³³ Vgl. STADT BAD WÖRLSHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷³⁴ Vgl. § 8 BETREIBERVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, a.a.O., S. 32 f.

⁷³⁵ Vgl. § 9 I/II BETREIBERVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, a.a.O., S. 33 f.

⁷³⁶ Vgl. § 10 I BETREIBERVERTRAG BAD WÖRLSHOFEN, a.a.O., S. 35.

werden konnten, werden von der Verwaltung positiv bewertet⁷³⁷. Die Kosten, die der Kommune direkt durch den Beirat entstehen, werden vom Betreiberunternehmen erstattet.

Die Laufzeit des Betreibervertrages umfaßt zunächst zehn Jahre und wird, wenn nicht eine Kündigung bis spätestens drei Jahre vor Vertragsende ergeht, automatisch um jeweils fünf Jahre verlängert. Der Vertrag kann von beiden Vertragsparteien außerplanmäßig gekündigt werden, bei Vorliegen eines wichtigen Grundes (z. B. wenn der Betreiber allgemein Verpflichtungen aus dem Betreiber- oder Erbbaurechtsvertrag verletzt, wie etwa seine Pflicht zum Abschluß von Versicherungen) oder wenn der Betreiber in Konkurs gerät. Bei Vertragsbeendigung erfolgt ein Heimfall des Erbbaurechtes, d. h. das Eigentum an allen Grundstücken und Einrichtungen ist an die Stadt zu übertragen. Wie auch beim Niedersächsischen Betreibermodell berechnet sich dabei der Rückkaufpreis aus den vereinbarten Gesamtkosten zu Vertragsabschluß zuzüglich eventueller Zusatzinvestitionen, von denen dann wiederum die Mehrwertsteuer, die erhaltenen Fördermittel und die bisherigen Abschreibungen abzuziehen sind. Wie üblich erfolgt eine weitere 10 %ige bei regulärer und eine 20 %ige Kürzung bei außerordentlicher Kündigung⁷³⁸.

2.3.4 Sonstige Erfahrungen

Insgesamt haben sich erhebliche Haushaltsentlastungen für die Stadt Bad Wörishofen durch die Umsetzung des privaten Betreibermodells ergeben. Die ursprüngliche Kostenschätzung des von der Kommune beauftragten Ingenieurbüros belief sich auf 43,2 Mio. DM, während eine schlüsselfertige Errichtung nach Amtsvorschlag mit verschärften Anforderungen nach Ausschreibung nur noch 33,4 Mio. DM gekostet hätte. Gebaut wurde dann durch den Alternativvorschlag des günstigsten Anbieters eine letztendlich höherwertige Anlage zu 25,3 Mio. DM⁷³⁹. Ein Grund für diese

⁷³⁷ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷³⁸ Vgl. §11 BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, a.a.O., S. 38 f.

⁷³⁹ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 70.

Kosteneinsparungen ist, neben dem innovativen Lösungsansatz, die sehr viel geringere Bauzeit und die somit verminderten Aufwendungen für die Zwischenfinanzierung (1/3 der Baukosten entfallen)⁷⁴⁰. Im Gegensatz zur Amtsvergabe in Teilleistungen war die Umsetzung des gesamten Projektes in kürzerer Zeit möglich, da etwa nur ein Ratsbeschluß anstatt mehrerer für jeden Bauabschnitt (mit entsprechend zeitintensiven Sitzungen) notwendig war. Nur ein Jahr nach Ausschreibungsbeginn konnte die Kläranlage im November 1995 in Betrieb gehen⁷⁴¹. Daß vor allem im Investitionsbereich und weniger bei den Betriebskosten Einsparungen möglich sind, zeigt Tabelle 8 mit einer Gegenüberstellung der eingegangenen Angebote mit dem Amtsentwurf:

Tabelle 8: Vergleich der Kostenansätze beim Betreibermodell Bad Wörishofen

	Investitionskosten		Betriebskosten (DM/cbm)
	Amtsentwurf	Nebenangebote	
Kommunaler Ansatz	43.166.941,65 DM		3,91 DM
Bieter VI	40.700.000 DM	32.600.000 DM	4,09 DM - 5,63 DM
Bieter V	36.700.000 DM	30.600.000 DM	3,95 DM - 4,52 DM
Bieter IV	36.400.000 DM	28.700.000 DM	2,25 DM - 3,44 DM
Bieter III	36.000.000 DM	27.400.000 DM	2,42 DM - 3,33 DM
Bieter II	34.000.000 DM	26.700.000 DM	2,25 DM - 3,06 DM
Bieter I (GLASS)	33.400.000 DM	25.300.000 DM	2,08 DM - 2,92 DM

Quelle: BIENSTOCK, K., a.a.O., S. 73 f.

⁷⁴⁰ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁴¹ Vgl. ebenda.

Es zeigte sich, daß durchaus nicht, wie zu vermuten wäre, immer die kostenintensivsten Entwürfe auch gleichzeitig die hochwertigsten waren. Vielmehr war der angenommene Sondervorschlag gleichzeitig der günstigste und hochwertigste, wie auch von den technischen Fachberatern bestätigt werden konnte⁷⁴².

Im nachhinein wurden die Vertragswerke durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (KPV) geprüft, doch leider wurden dadurch lediglich begangene Fehler aufgezeigt und nicht schon vor Abschluß der Verhandlungen im voraus vermieden⁷⁴³. Zu Beginn der Maßnahmen zur Umsetzung des privaten Betreibermodells war trotz Anfrage beim Bayerischen Städtetag, beim KPV Bayern, dem Landesamt für Wasserwirtschaft und anderen Institutionen keine wesentliche Unterstützung zu erhalten. Lediglich die Niedersächsischen Musterverträge waren Grundlage für die nach wörischofer Bedürfnissen ausgerichtete Modifizierung des Betreibermodells⁷⁴⁴. Von der Stadt wird heute allerdings das Vertragswerk Bad Wörischofen gegen Entgelt an interessierte Gemeinden weitergegeben, um so einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen⁷⁴⁵.

Für das als Pilotprojekt eingestufte Betreibermodell Bad Wörischofen wurde die Schaffung eines Fachgremiums aus Ingenieurbüro, Anwaltskanzlei und Wirtschaftsprüfungsunternehmen zur Auflage gemacht, um die fachliche Wertung der Angebote, die Vertragsgestaltung und den Kostenvergleich zwischen privater und öffentlicher Lösung beratend zu begleiten⁷⁴⁶. Die Genehmigung des Vorhabens wurde zunächst vom kommunalen Prüfungsverband mit der Begründung versagt, der Mehrwertsteueraufschlag auf den Betreiberpreis und die höheren Finanzierungs- und Personalkosten

⁷⁴² Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 88.

⁷⁴³ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁴⁴ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 29.

⁷⁴⁵ Nach Ansicht des für die Ausschreibung zuständigen Stadtbaumeisters in Bad Wörischofen wäre insbesondere eine Unterstützung durch die obere Baubehörde bei der Zusammenstellung der Ausschreibungsunterlagen bezüglich der Vollständigkeit und Schlüssigkeit wünschenswert gewesen, denn die Kommunen sind bei dieser Aufgabe mangels Erfahrung oft überfordert. Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 58 f.

⁷⁴⁶ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 85.

würden die private Betreibervariante gegenüber einer Eigenbetriebslösung zwangsläufig verteuern. Erst ein entsprechendes Wirtschaftlichkeitsgutachten durch ein Sachverständigenbüro konnte dann die Genehmigung erwirken⁷⁴⁷. Es zeigt sich also, daß es durchaus Widerstände gegen private Betreiberlösungen auf den verschiedenen Ebenen der Verwaltung gibt.

Insgesamt wurden in Bayern in drei weiteren Gemeinden private Abwasserreinigungsanlagen errichtet. Andere Gemeinden schrieben zwar die gesamten Abwasserentsorgungsleistungen aus, vergaben aber im Endeffekt lediglich die Bauleistungen an Private⁷⁴⁸.

2.4 Kooperationsmodelle in der Abwasserwirtschaft

Einer besondere Erwähnung bedürfen die recht häufig neben dem Betreibermodell bei privatwirtschaftlichen Ansätzen zu findenden Kooperationsmodelle, von denen unterschiedliche Ausprägungen existieren. Es handelt sich dabei um eine an das Betreibermodell angelehnte Lösung, bei der jedoch ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen die Betreiberleistung übernimmt. Teilweise wird in der Kooperationslösung ein Kompromiß zwischen dem Betreibermodell als eine Form der materiellen Privatisierung, welches den Nachteil einer vertraglichen Bindung über einen längeren Zeitraum an einen Monopolanbieter mit nur wenig Möglichkeiten zur Flexibilisierung aufzuweisen hat, und der Eigengesellschaft als formelle Privatisierung mit 100 %igem staatlichen Anteil, bei welcher der politische Einfluß unternehmerische Belange in den Hintergrund drängt, gesehen⁷⁴⁹.

Ein solches Kooperationsmodell wurde etwa im Fall der niedersächsischen Stadt Goslar verwirklicht. Die Kommune strebte ebenfalls eine Vergabe der Betreiberleistung an Privatunternehmen an, sie wollte aber gleichzeitig ihren Einfluß auf wesentliche Ent-

⁷⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 86.

⁷⁴⁸ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁴⁹ Vgl. BÖCKELS, L. (1994), a.a.O., S. 92.

scheidungen erhalten⁷⁵⁰. Nur auf diesem Wege sei im Interesse der Bürger eine günstige Entwicklung der Abwassergebühren zu gewährleisten⁷⁵¹. Daher wurde die Stadtentwässerung Goslar GmbH (SSG) gegründet, an der nach Gesellschaftsvertrag die Stadt Goslar mit 51 % die Mehrheit der Anteile hält und EURAWASSER als privates Betreiberunternehmen die restlichen 49 %⁷⁵². Obgleich zunächst eine Eigenbetriebslösung aufgrund der steuerlichen Nachteile des Kooperationsmodells vorteilhafter erschien, war das Angebot der EURAWASSER mit der Verpflichtung zu einem festen Pauschalpreis bei der Ausschreibung dennoch günstiger ausgefallen⁷⁵³.

In Rahmen eines Dienstleistungsvertrages wird die Aufgabe der Abwasserentsorgung sowie das Eigentum an sämtlichen Altanlagen und künftigen Neuinvestitionen der Abwasserentsorgung auf die SSG übertragen. Diese schließt auch die Kreditverträge zur Finanzierung der Investitionsmaßnahmen (zu Konditionen des Kommunalkredites) ab und übernimmt allgemeine Verwaltung- und Abrechnungsaufgaben⁷⁵⁴. Die SSG handelt dann ihrerseits einen Betriebsführungsvertrag mit der neu gegründeten EURAWASSER Betriebsführungsgesellschaft mbH aus. Das Betreiberunternehmen erhält als Ausgleich ein Entgelt, welches bei allgemeinen Preissteigerungen nach festgelegten Indizes oder bei Vorliegen von im Vertrag genau formulierten Gründen angepaßt wird⁷⁵⁵. Die SSG stellt das an die Betriebsführungsgesellschaft gezahlte Entgelt zuzüglich des entstandenen Verwaltungsaufwands wiederum der Kommune in Rechnung. Dieses Entgelt ist über die ersten zwei Jahre fixiert und wird danach jährlich neu verhandelt.

⁷⁵⁰ Vgl. HÜTKER, H.-J., Privatisierung der Stadtentwässerung Goslar: Vom Regiebetrieb zur GmbH im Kooperationsmodell, in: Wasser, Luft und Boden Heft 5/1996, S. 37.

⁷⁵¹ Vgl. O.V., Goslar: Millionen für Umwelt, in: Der Gemeinderat, Heft April 1996.

⁷⁵² Vgl. O.V., EURAWASSER entsorgt Goslar, in: Kommunal Direkt, Heft 2/1996.

⁷⁵³ Vgl. O.V., Schwere Geburt, in: Entsorga Magazin, Heft Juni 1996b.

⁷⁵⁴ Vgl. ebenda.

⁷⁵⁵ Vgl. HÜTKER, H.-J. (1996), a.a.O., S. 38.

Zur Deckung dieser Kosten erhebt die Stadt weiterhin die Abwassergebühren bei den Bürgern⁷⁵⁶.

Die Stadt Goslar kann nunmehr ihre Kontroll-, Aufsichts- und Eingriffsrechte sowohl über den Aufsichtsrat der gemeinsamen Gesellschaft als auch nach dem ausgehandelten Dienstleistungsvertrag ausüben⁷⁵⁷. Der SSG wird für die Nutzung der Grundstücke ein Erbbaurecht eingeräumt. Die Vertragsverhandlungen konnten recht zügig abgeschlossen werden, da die Vertragswerke bereits Bestandteil der Ausschreibung waren⁷⁵⁸. Entscheidendes Kriterium beim Zuschlag an das Unternehmen EURAWASSER waren dessen Erfahrungen in Bau und Betrieb von Kläranlagen und Kanalnetzen. Bei der Angebotsabgabe sollten in die Preiskalkulation auch die Kosten für eine Untersuchung von drei viertel des Kanalnetzes sowie die Vorlage eines Sanierungskonzeptes eingerechnet werden⁷⁵⁹. Für das 390 km lange Kanalnetz sind insgesamt rund 25 Mio. DM an Baukosten vorgesehen⁷⁶⁰.

Eine besondere Schwierigkeit im Fall Goslar stellte die Übernahme des Personals des bisherigen Regiebetriebes dar. Da eine Personalgestellung in diesem besonderen Falle rechtlich ausgeschlossen war, kam nur noch eine Übernahme durch EURAWASSER in Frage, wobei gemäß vertraglicher Vereinbarung die Besitzstände gewahrt werden mußten. Die Beibehaltung der Anwartschaften aus der Zusatzversorgungskasse schien jedoch zunächst unmöglich, und erst eine Satzungsänderung eröffnete den Weg zum Abschluß einer Beteiligungsvereinbarung eines Privatunternehmens mit der Versorgungskasse⁷⁶¹. Es wird betont, daß die Stadtentwässerung Goslar GmbH vor allem als Finanzierungsgesellschaft für die Investitionsvorhaben fungiere, während die Be-

⁷⁵⁶ Vgl. O.V. (1996b), a.a.O.

⁷⁵⁷ Vgl. O.V., Kooperationsmodell für Goslar - EURAWASSER übernimmt Abwasserentsorgung, in: Kommunalwirtschaft, Heft Mai 1996.

⁷⁵⁸ Vgl. HÜTKER, H.-J. (1996), a.a.O., S. 38.

⁷⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 37.

⁷⁶⁰ Vgl. O.V., EURAWASSER kooperiert mit der Stadt Goslar, in: Entsorgungs Praxis, Heft Mai 1996.

⁷⁶¹ Vgl. HÜTKER, H.-J. (1996), a.a.O., S. 38.

triebsführung ausschließlich Sache der EURAWASSER sei. Als Vorteil des Kooperationsmodells wird im Fall Goslar interessanterweise angeführt, der privaten EURAWASSER sei es möglich, $\frac{1}{2}$ bis $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte günstigere Konditionen bei der Fremdfinanzierung zu erhalten, als dies der Kommune möglich sei⁷⁶².

Unter dem Begriff Kooperationsmodell kann weiterhin die gemeinsame Nutzung industrieller Abwasserkläranlagen subsumiert werden. Erst vor kurzem wurde etwa in der Gemeinde Biebesheim (Hessen) mit dem in der Nachbargemeinde Gernsheim angesiedelten Unternehmen MERCK eine Übereinkunft zur Klärung der kommunalen Abwässer in der unternehmenseigenen Anlage getroffen. Eine Sanierung des alten kommunalen Klärwerkes hätte Kosten von ca. 11 bis 12 Mio. DM verursacht, so daß die Entscheidung zugunsten der Einleitung in das Firmenkklärwerk ausfiel (dazu war eine Druckleitung für 4-5 Mio. DM zu errichten). Der Vertrag wurde zunächst über einen Zeitraum von 30 Jahren abgeschlossen. Dieser regelt Details wie die geforderte Reinigungsleistung und die Entlohnung der Firma MERCK (0,2 DM/cbm Schmutzwasser zuzüglich Mehrwertsteuer)⁷⁶³.

Bei der verstärkt in den neuen Bundesländern nach Auflösung der planwirtschaftlichen Strukturen zu beobachtenden Einbindung privater Unternehmen in die Abwasserentsorgung finden sich ebenfalls nicht selten Kooperationsmodelle⁷⁶⁴, so auch im Landkreis Bitterfeld-Wolfen (Sachsen-Anhalt): Nach der Auflösung der dortigen Kombinate und der beginnenden Neuansiedlung von Unternehmen im sogenannten Chemiepark sowie angesichts der aus Zeiten der DDR stammenden nur sehr unzureichenden Ausstattung mit Abwasserbehandlungsanlagen war dringend eine Verbesserung des Verschmutzungsgrades der Gewässer geboten. Daher wurde im Jahre 1991 die Kooperationsgesellschaft Gemein-

⁷⁶² Vgl. O.V., EURAWASSER sieht gute Chancen zur Expansion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Oktober 1996.

⁷⁶³ Vgl. O.V., Biebesheimer Abwasser zu Merck - Unternehmen und Kommune vereinbaren Zusammenarbeit, in: FAZ vom 27.02.98, S. 64.

⁷⁶⁴ Von 33 Projekten in den neuen Bundesländern sind elf eindeutig als Kooperationsmodelle angegeben worden. Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 45 f.

schaftsklärwerk (GKW) Bitterfeld-Wolfen GmbH gegründet, an der die beiden zuständigen Abwasserzweckverbände „Untere Mulde“ und „Wolfen“ zu je 26 % beteiligt sind. Die restlichen 48 % wurden von der Chemie AG als Nachfolgerin des ehemaligen Kombines (der Treuhand zugehörig) gehalten. 1992 wurde der Vertrag zur Errichtung einer Kläranlage mit einer Arbeitsgemeinschaft, gebildet aus den Unternehmen UHDE GmbH, welches bereits 1990 im Auftrag der Chemie AG eine Pilotanlage errichtet hatte, und PREUSSAG-NOELL WASSERTECHNIK unterzeichnet. Nach Fertigstellung der Anlage wird der Betrieb durch die GKW Bitterfeld-Wolfen GmbH übernommen⁷⁶⁵. Der Unterschied zu den ansonsten üblicherweise in der Abwasserwirtschaft zu findenden Kooperationsmodellen ist hier demnach, daß der Betrieb durch eine mit einem industriellen Einleiter gebildete Kooperationsgesellschaft (GKW) übernommen wurde und ausschließlich die Bau- und Planungsleistungen an ein Unternehmen aus der abwassertechnischen Branche vergeben wurden. Die Laufzeit der zwischen der GKW Bitterfeld-Wolfen und den Abwasserzweckverbänden getroffenen Entsorgungsvereinbarung ist unbegrenzt. Als Besonderheit der vertraglichen Regelungen wird gesehen, daß nicht nur die geklärten Abwassermengen, sondern auch die darin enthaltenden Schmutzfrachten für die Entgeltabrechnung maßgebend sind.

Problematisch ist die überhöhte Kapazität der Anlage, die auf Grundlage unsicherer Bedarfsprognosen und unter der Maßgabe des zu Beginn der Inbetriebnahme noch nicht ausgebauten Trennsystems zwischen Abwasser und Niederschlagswasser konzipiert worden war. Das Projekt wurde mit ca. 210 Mio. DM vom Land Sachsen-Anhalt und dem Umweltbundesamt gefördert. Interessanterweise war diese Förderung nach Angaben von Vertretern der Stadtverwaltung unter anderem Grund dafür, daß ein zumindest angedachtes Betreibermodell nicht zur Umsetzung gelangte, da die Finanznöte durch die Fördermittel gemildert wurden und die Förderung unter Umständen bei einem Betreibermodell geringer aus-

⁷⁶⁵ Vgl. dazu GEMEINSCHAFTSKLÄRWERK BITTERFELD-WOLFEN GMBH (Hrsg.), Festschrift, Kissing 1995, S. 4 f.

gefallen wäre⁷⁶⁶. Finanzielle Aspekte sind demnach mitunter für die Entscheidung für oder gegen ein Betreibermodell von großer Bedeutung.

3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen

Die meisten Erfahrungen konnten bislang mit privatwirtschaftlichen Betreibermodellen in den niedersächsischen Gemeinden als Pioniervorhaben gesammelt werden. Interessant ist etwa im Falle der Gemeinde Wesendorf, daß der dortige Kläranlagenbetreiber gleichfalls Betreiber einer Mülldeponie ist und dabei *Synergieeffekte* erzielt, indem die Abwässer aus der Deponie in der Kläranlage gereinigt werden⁷⁶⁷. Daraus ist jedoch noch nicht auf Verbundvorteile zwischen der Abwasser- und Abfallwirtschaft zu schließen, die eine zusammengefaßte Vergabe rechtfertigen würden. Im Falle derartiger Synergieeffekte ist der Anbieter, der bereits einen Teilbereich bedient, in der Lage, das günstigste Gebot vorzulegen. Wettbewerbspolitisch bedenklich ist dies nur dann, wenn in einem Bereich - in diesem Falle die Abwasserwirtschaft - sehr viel längere Vergabeintervalle vorgesehen sind als in der Abfallwirtschaft, weil dann der Anbieter, der einmal den Zuschlag für die Abwasserentsorgung erhalten hat, bei den wiederholten Ausschreibungen im Abfallsektor Wettbewerbsvorteile gegenüber seinen Konkurrenten ins Feld führen könnte. Die Bevorteilung des etablierten Anbieters wird sich allerdings nur bei entsprechend gravierenden Verbundvorteilen bemerkbar machen. Darüber hinaus kann eine Vergabe im Verbund von Abfall- und Abwasserentsorgung nicht gerechtfertigt werden, da sich im Entsorgungsbereich für Deponien - wie oben ausgeführt - ein natürliches Monopol nicht ohne weiteres begründen läßt. Eine zusammengefaßte Vergabe von Abfall- und Abwasserentsorgung ist damit abzulehnen.

⁷⁶⁶ Vgl. STADTVERWALTUNG BITTERFELD: Experteninterview am 12.03.1998 in Bitterfeld.

⁷⁶⁷ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 116.

Bedenken wegen einer *Verletzung umweltpolitischer Ziele* durch das Betreibermodell können nach den bisherigen Erfahrungen in Niedersachsen nicht bestätigt werden. So wurde in der Gemeinde Wedemark mit der wirtschaftlichsten auch gleichzeitig die aus ökologischer Sicht zu bevorzugende Lösung verwirklicht. Umweltstandards sind zudem durch genaue Leistungsvorgaben bei der Ausschreibung und präzise Vertragsgestaltungen gesichert, denn der Unternehmer wird durch die Gefahr möglicher Entgeltkürzungen oder der Vertragskündigung jedwede Vertragsverletzung (Grenzwerte bei der Einleitung) vermeiden⁷⁶⁸.

Insgesamt haben die Erfahrungen mit dem Niedersächsischen Betreibermodell gezeigt, daß es sich hier um eine *funktionsfähige Alternative* zur kommunalen Abwasserentsorgung handelt⁷⁶⁹. Allerdings gab es bereits einen Fall eines gescheiterten Betreibermodells in der Gemeinde Hambühren. Hier geriet das Betreiberunternehmen aufgrund vermutlich zu knapper Kalkulation zunehmend in die Verlustzone, und die Gemeinde war nicht zu Nachbesserungen bereit. Die Folge waren Vertragsverletzungen (bei starken Regenfällen wurden beispielsweise Abwässer ungeklärt in die Gewässer eingeleitet), die dann nach Vertragskündigung schließlich zum Heimfall der Anlagen durch das Schiedsgerichtsverfahren führten. In diesem Verfahren konnte die Gemeinde ihre Forderungen weitgehend durchsetzen. Die ursprünglich für 5,2 Mio. DM errichtete Anlage ging durch den 20 %igen Abschlag bei außerordentlicher Kündigung zu einem günstigen Betrag auf Gemeindegut über⁷⁷⁰. Insgesamt ist für die Gemeinde kein Nachteil entstanden, da die nunmehr in Gemeindebesitz befindliche Kläranlage sehr kostengünstig arbeitet, so daß die Gemeinde nach Eintritt in einen Abwasserverband in den Genuß verbilligter Sondergebühren bis zum Zeitpunkt notwendiger Neuinvestitionen kommt. Die

⁷⁶⁸ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (1991), a.a.O., S. 17.

⁷⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 7.

⁷⁷⁰ Nach telefonischer Auskunft des Gemeindedirektors der Gemeinde Hambühren vom 10.09.1998 weist die Anlage technische Defizite auf, da der private Betreiber Investitionen unterlassen hatte (das Interesse an dem Projekt ging vermutlich verloren, da das Unternehmen in den neuen Bundesländern lukrativere Abwasserentsorgungsaufträge übernehmen konnte).

Privatisierung hat demnach, obgleich sie an sich gescheitert ist, positive Nachwirkungen⁷⁷¹. Entgegen den Erfahrungen aus dem Fall Hambühren wird in der wissenschaftlichen Literatur die Auffassung vertreten, der Konkurs des privaten Betreibers belaste die Kommune zusätzlich, da durch die vermutlich aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Lage beim Betreiber unterlassenen Unterhaltsleistungen ein Nachholbedarf in dieser Hinsicht besteht und die vom Privaten zu übernehmende Kreditsumme höher ausfalle⁷⁷².

Als Nachteil des Betreibermodells in der Abwasserwirtschaft wurde im Fall Bad Laer gewertet, daß *Kooperationen* mit anderen Kommunen erschwert wurden, da im Falle einer getrennten Ausschreibung vermutlich verschiedene Unternehmen den Zuschlag erhalten und somit Vorteile aus einer zusammengefaßten Abwasserklärung nicht verwirklicht werden können⁷⁷³. Dies spricht jedoch nicht gegen die Realisierung eines Betreibermodells, denn sollte eine Kooperation aufgrund von Größen- und Verbundvorteilen zwischen zwei Kommunen sinnvoll sein, wäre ein Zweckverband zu gründen, der dann die Abwasserklärung gemeinsam an ein Privatunternehmen vergibt. Das natürliche Monopol wäre auf Ebene des Zweckverbandes abzugrenzen. Die angestrebte Kooperation zwischen Gemeinden spricht folglich nicht gegen die Umsetzung von Betreibermodellen.

Das Projekt des Betreibermodells *Rostock* kann als Sonderfall angesehen werden, da hier erstmalig die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung für ein städtisches Versorgungsgebiet mit hoher Einwohnerzahl an die Privatwirtschaft vergeben wurden. Die Wettbewerbsintensität fällt hier deutlich geringer aus als beim Niedersächsischen Betreibermodell. Dies ist zum einen durch die nicht erfolgte öffentliche Ausschreibung zu begründen: Es gab

⁷⁷¹ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

⁷⁷² Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1990), a.a.O., S. 148.

⁷⁷³ Ergeht der Zuschlag in beiden Gemeinden an ein und dasselbe Unternehmen, so ist dies ein Zufall oder es handelt sich um eine Wettbewerbsbeschränkung (Absprachen zwischen den Anbietern).

keine allgemeine Bekanntmachung⁷⁷⁴ und somit auch nur eine geringe Zahl von Bietern. Dies kann mit der gesondert zu bewertenden Situation in den neuen Bundesländern aufgrund besonders hoher infrastruktureller Dringlichkeiten erklärt werden. Zum anderen schafft die Möglichkeit zu Ergänzungsvereinbarungen eine Situation, in der es dem Betreiberunternehmen möglich wird, seine Monopolstellung auszunutzen. Werden über die ursprünglichen Vereinbarungen hinaus Investitionen erforderlich, so sollten diese ausgeschrieben werden, um so den notwendigen Druck auf den etablierten Anbieter zur Abgabe eines möglichst kostengünstigen Angebotes auszuüben. Außerdem bedeutet dieser Wettbewerb um Teilinvestitionen, daß der kommunale Aufgabenträger die Wirtschaftlichkeit des Betreibers im Vergleich zum Marktangebot überprüfen kann. Wesentlicher Kritikpunkt am Fall Rostock ist demnach die nicht vorgesehene Ausschreibung von Neuinvestitionen, an deren Stelle Verhandlungen mit dem etablierten Unternehmen geführt werden.

Die in Rostock bezüglich der Eigentumsregelung gefundene Lösung, daß das wirtschaftliche Eigentum zwecks Abschreibungsmöglichkeit beim Betreiber verbleibt, rechtlich dagegen der Zweckverband Eigentümer der Alt- und Neuanlagen bleibt, stellt gleichfalls eine Besonderheit dar. Dies bietet grundsätzlich aus dem Aspekt der Leistungssicherung heraus den Vorzug, daß die Anlagen nicht Teil der Konkursmasse im Falle der Illiquidität werden können. Gleichfalls ist damit aber auch dem Betreiber der Anlagen die Möglichkeit entzogen, zur Finanzierung Anlagenteile zu belasten.

Wie die Gespräche mit den Experten der Verwaltungen in den untersuchten Fällen einer Umsetzung privater Betreibermodelle in der Abwasserwirtschaft ergeben haben, lassen sich erhebliche *Einsparungen* erzielen. Dies wird auch in der wissenschaftlichen Literatur gestützt⁷⁷⁵. Einsparpotentiale liegen vor allem bei den

⁷⁷⁴ Diese hätte angesichts des hohen Wertumfangs aus heutiger Sicht EU-weit erfolgen müssen.

⁷⁷⁵ Rudolph, der bereits viele Privatisierungsprojekte im Bereich der Wasserwirtschaft betreut hat, erwähnt etwa einen Fall, bei dem ausgehend von einem Pla-

Investitions- und weniger bei den Betriebskosten, die häufig weitestgehend gleich hoch ausfallen. Dies hat eine Privatisierungsuntersuchung für das Land Sachsen ergeben⁷⁷⁶ und wird ebenfalls von den befragten Vertretern der kommunalen Aufgabenträger im Abwasserbereich bestätigt⁷⁷⁷. Daß die Einsparmöglichkeiten vor allem im Bereich der Investitionen liegen, veranschaulicht etwa auch der beschriebene Fall Bad Wörishofen oder das 1994 umgesetzte Betreibermodell Altenburg (Thüringen), bei dem die Kläranlage von dem privaten Betreiberunternehmen für 46 Mio. DM anstatt der von der Kommune angesetzten 85 Mio. DM errichtet werden konnte⁷⁷⁸. Die Einsparmöglichkeiten beim privaten Betrieb der Anlagen werden dagegen auf nur ca. 10 % geschätzt⁷⁷⁹. Daraus sollte allerdings nicht geschlossen werden, die Aufgabenträger könnten die schlüsselfertige Erstellung der Anlage bis zur Betriebsreife vergeben und den reinen Betrieb dann gesondert ausschreiben oder gar in Eigenregie übernehmen⁷⁸⁰. Vielmehr bedeutet die Bindung an den Betrieb der zu errichtenden Anlagen einen besonderen Anreiz für eine möglichst effiziente Konzeption der abwassertechnischen Einrichtungen, andernfalls kommen Anlagen zum Einsatz, die sich zwar besonders günstig errichten lassen, dafür aber relativ hohe Betriebskosten verursachen. Beim Betreibermodell Altenburg konnten z. B. erst durch Einsatz einer neuen Verfahrenstechnik 40 % der Betriebskosten eingespart werden⁷⁸¹, d. h. diese Einsparungen sind auf Innovationen im konzeptionellen Bereich zurückzuführen. Besonderes Gewicht kommt demnach der Konzeption der Anlageninvestition zu. Das Betreibermodell bietet

nungsansatz von 108 Mio. eine Realisierung des Projektes zu 49 Mio. DM erfolgte. Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1994), a.a.O., S. 94.

⁷⁷⁶ Vgl. u. a. KAUFHOLD, W. (1996), a.a.O., S. 361.

⁷⁷⁷ Auch Rudolph mißt dem Planungswettbewerb um die Betriebskonzeptionen bei den möglichen Kosteneinsparungen große Bedeutung zu. Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1990), a.a.O., S. 169 f.

⁷⁷⁸ Vgl. DITTERICH, E. (1996), a.a.O., S. 29.

⁷⁷⁹ Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁸⁰ Die Auffassung einer zweiteiligen Ausschreibung vertritt etwa der Stadtbaumeister der Stadt Bad Wörishofen. Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 95.

⁷⁸¹ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 57.

die Möglichkeit, effiziente Gesamtkonzepte in der Verbindung von Bau und späterem Betrieb zu verwirklichen.

Hinsichtlich der *Entlastung öffentlicher Haushalte* durch die Umsetzung privater Betreibermodelle in der Abwasserwirtschaft wird in der wissenschaftlichen Literatur kritisiert, daß die bisherige kommunale Verschuldung nur scheinbar verringert und durch die nunmehr im Betreiberentgelt enthaltenen Zins- und Tilgungszahlungen ersetzt würde. Nachteilig dabei ist etwa, daß in der Regel die Kreditkonditionen für Kommunen günstiger ausfallen als bei Privaten⁷⁸². Demgegenüber ist zu erwidern, daß die fremd zu finanzierende Kapitalsumme insgesamt geringer ausfällt und auf diese Weise eine Entlastung der öffentlichen Haushalte auftritt. Durch den Wettbewerb um den Zuschlag sind auch die Anreize für den privaten Betreiber zur Minimierung der Finanzierungskosten größer als bei der Kommune. Zudem würden in dem Falle, daß dem Betreiber - wie im Referenzmodell in Teil III vorgeschlagen - die Gebührenhoheit zugewiesen wird, anstelle des öffentlichen Haushalts die Bürger direkt mit den Finanzierungskosten belastet⁷⁸³.

Auffallend sind im Bereich der Abwasserwirtschaft die generell recht *langen Betreibervertragslaufzeiten*. Sicherlich ist die Nutzungsdauer einer Kläranlage als langfristige Investition durchaus zwischen 20 und 30 Jahren anzusiedeln⁷⁸⁴. Fraglich ist jedoch, ob unbedingt eine daran ausgerichtete Vertragslaufzeit sinnvoll ist. Nachteilig ist bei derart langen Vertragslaufzeiten, daß sich von vornherein nicht alle möglichen Umfeldveränderungen, wie sie sich etwa infolge gesteigerter Umweltauflagen für die Abwasserreinigung ergeben können, berücksichtigen lassen und daher Vertragsanpassungen unvermeidbar werden. Dies gilt sowohl für ergänzend notwendige Investitionen als auch für Entgeltanpassun-

⁷⁸² Die Kritik am Betreibermodell aus dem Blickwinkel des kaufmännischen Rechnungswesens wird dargestellt in BELLEFONTAINE, K. (1990), .a.a.O., S. 142 ff.

⁷⁸³ Dies hat gegenüber der Deckung aus Steuereinnahmen im öffentlichen Haushalt den Vorteil, daß die Gesamtkosten einer Leistung zum Ausdruck kommen und „Sickerverluste“ durch den Umweg über den allgemeinen Haushalt ausbleiben.

⁷⁸⁴ Teilweise wird die betriebsübliche Nutzungsdauer von Kläranlagen auch nur mit 20 Jahre angegeben, d. h. 30 Jahre wären hier auf jeden Fall zu langfristig bemessen. Vgl. BELLEFONTAINE, K., (1990), .a.a.O., S. 148.

gen. Hier kann das Betreiberunternehmen jeweils seine Monopolstellung ausnutzen. Inwieweit der erst sehr langfristig drohende Auftragsverlust den Anbieter zu effizientem Verhalten disziplinieren kann und ob bei Politik und Verwaltung mit dem Anbieter gemachte Erfahrungen den Entscheid über die Neubeauftragung oder eine Vertragsverlängerung nach Ablauf des Vertrages überhaupt noch beeinflussen⁷⁸⁵, ist fraglich.

Die im Niedersächsischen Betreibermodell als ausgleichende Maßnahme vorgesehene Möglichkeit der *Neuausschreibung von Ergänzungsinvestitionen* bedeutet einen Schutz vor überhöhten Kosten durch den Wettbewerbsdruck. Allerdings ist dabei von Nachteil, daß die ansonsten beim Betreibermodell so wichtige Verbindung von Errichtungs- und Betriebsverantwortung verlorenggeht. Der Fremdersteller eines Anlagenteils hat in diesem Fall nicht mehr die volle Verantwortung für einen effizienten Betrieb, da dies von dem etablierten Kläranlagenbetreiber übernommen wird⁷⁸⁶, und es besteht die Gefahr, daß der Betreiber keinen Anreiz zu pfleglichem Umgang mit diesen Ergänzungseinrichtungen hat.

Gleichfalls bietet der *Vertragsbeirat* keinen verlässlichen Schutz vor einer Ausnutzung der Monopolsituation. Ob sich überhaupt personell eine paritätische Zusammensetzung erreichen läßt, ist offen, denn der Vertragsbeirat bietet zumindest die Möglichkeit einer „Zusammenarbeit“ von Betreiberunternehmen und Verwaltung auf gegenseitigen Vorteil. Darüber hinaus ist es dem Beirat

⁷⁸⁵ Gedacht sei etwa allein daran, daß vermutlich nach dreißig Jahren durch Versetzung oder Ausscheiden aus dem Dienstverhältnis nicht mehr dieselben Beamten zuständig sein werden (was insbesondere für die nur für Mandatsperioden gewählten politischen Funktionsträger gilt) und somit ein Fehlverhalten des Unternehmers während der Laufzeit zu keinerlei Konsequenzen bei der Neuvergabe nach 30 Jahren führt, es sei denn, es würde massiv gegen Vertragsbestimmungen verstoßen.

⁷⁸⁶ Zu Nachverhandlungen kam es z. B. bereits während der Bauzeit in der Gemeinde Wedemark, bei der die ökologischen Standards erhöht und somit zusätzliche Investitionen erforderlich wurden. Alternativ zu den Verhandlungen mit dem etablierten Anbieter hätten die erforderlichen Zusatzinvestitionen neu ausgeschrieben werden können. Wäre der Zuschlag für die Errichtung der Erweiterungen der bestehenden Kläranlage an ein anderes Unternehmen ergangen, so wäre das Betreiberunternehmen zum Betrieb der Anlagen verpflichtet, aber nicht für Reparaturen verantwortlich gewesen. Vgl. dazu SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 118.

nicht möglich, z. B. die Notwendigkeit von Ergänzungsinvestitionen und die Höhe der damit verbundenen Kosten mangels Informationen über fachliche Zusammenhänge und die tatsächlichen Kosten richtig einzuschätzen.

Dieser Problematik läßt sich vor allem mittels *kurzfristiger Laufzeiten* Herr werden, denn dann besteht ein erhöhter Selektionsdruck mit entsprechenden Anreizen zu effizientem Anbieterverhalten, und Nachbesserungen sind weniger relevant, da sie bei der jeweils anstehenden Neuvergabe berücksichtigt werden können. Einige Beispiele in der Praxis, wie etwa der beschriebene Fall der Stadt Bad Wörishofen oder das Betreibermodell in Altenburg (Thüringen)⁷⁸⁷ mit Vertragslaufzeiten von 10 Jahren, zeigen denn auch, daß durchaus kurzfristige Betreiberlösungen denkbar sind. Um dem Unternehmer in Hinblick auf die im Bereich der Kläranlagen erheblichen, langfristig gebundenen Investitionen dennoch Sicherheiten zu bieten, könnte vereinbart werden, daß innerhalb der ersten dreißig Jahre (entsprechend der Nutzungsdauer der Kläranlagen) bei den Neuausschreibungen ein Vorrecht des etablierten Anbieters eingeräumt wird, nach dem dieser nur bei Gebotsunterschreitungen der Konkurrenz über einen bestimmten Prozentsatz hinaus den Auftrag verliert, d. h. nur wenn der etablierte Betreiber aufgrund ineffizienter Wirtschaftsweise ein zu hohes Gebot abgibt, findet ein Anbieterwechsel statt. Dies würde in etwa der Marktsituation entsprechen, da auch hier ein Ausscheiden der ineffizienten Anbieter erfolgt. In der Frage der Behandlung der langfristig nutzbaren Anlagen kann auf mögliche Bewertungsregelungen beim Anbieterwechsel, wie im III. Teil B. 2.1 beschrieben, verwiesen werden.

An den bislang verwirklichten Betreibermodellen ist weiter zu kritisieren, daß in der Regel das unwirtschaftliche Konzept der bisherigen *Regielösung* *ausgeschrieben* wurde, so daß die innovativen Nebengebote der Privatunternehmer fast zwangsläufig günstiger ausfielen. Realistischer wären daher Kostenvergleiche, die nicht die Regiekostenrechnung, sondern eine optimierte Regie- oder Eigenbetriebslösung bei Vergabe der Planungs- und Baulei-

⁷⁸⁷ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 57.

stungen an Privatbetriebe mit den Betreiberangeboten vergleichen. Dazu wäre eine zweifache Ausschreibung vorzunehmen, bei der die Angebote für ein Betreibermodell mit der Vergabe der Bau- und Betriebsleistung und gleichzeitig für die ausschließliche Vergabe der Bauleistung im Rahmen einer üblichen Regielösung eingeholt würden, was nach VOB allerdings untersagt ist⁷⁸⁸. Alternativ kann auch darauf gesetzt werden, daß allein die Ankündigung der Privatisierungsabsichten die Regiekostenrechnung verbilligt, denn es bestehen Interessen, die Leistungserstellung in kommunaler Hoheit zu belassen⁷⁸⁹. Folglich werden die mit der Erstellung der Rechnung betrauten Verwaltungsbeamten ohnehin schon bemüht sein, die Regielösung möglichst günstig erscheinen zu lassen.

Die *Planungen zur Anlagenkonzeption* sollten den Betreibern als Komplettanbietern oder Arbeitsgemeinschaften aus Bauunternehmung und Planungsbüro überlassen werden. Der Zuschlag für die gesamte Abwasserentsorgungsleistung wird damit dem Wettbewerb unterstellt und insofern auch die darin enthaltene Planungsleistung. Bei einer üblichen Regielösung mit der ausschließlichen Vergabe von Teilleistungen besteht etwa für den Maschinenlieferanten keine Möglichkeit mehr, auf die Gesamtkonzeption einzuwirken, er ist vielmehr an die kommunalen Planungen gebunden⁷⁹⁰. Nur bei Vergabe der Gesamtleistungen mit weitgehenden Planungsfreiheiten der Unternehmen zur Verwirklichung eigener Konzepte sind signifikante Kosteneinsparungen zu erzielen. Im Fall Bad Wörishofen wurde beispielsweise eine dementsprechende Vorgehensweise angestrebt. Bei dem beschriebenen Vorgehen stellt sich darüber hinaus nicht das übliche Honorarproblem, da die Planungen dann nicht mehr Aufgabe der Kommune sind und ein direkter Wettbewerb um Konzeptionen entsteht, bei dem die effizientesten Planungen zum Zuge kommen. Allerdings entstehen in diesem Falle erhebliche Planungsaufwendungen bei den Bieterun-

⁷⁸⁸ Vgl. KAUFHOLD, W. (1996), a.a.O., S. 361.

⁷⁸⁹ Dies bestätigen auch Erfahrungen, die im Niedersächsischen Wirtschaftsministerium bei der Begleitung der Betreiberprojekte gemacht wurden, vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97

⁷⁹⁰ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 62.

ternehmen (nach der VOB sollten dies mindestens fünf sein), und es besteht folglich bei den Unternehmen, die nicht den Zuschlag erhalten, ein Anspruch auf Erstattung dieser Planungskosten⁷⁹¹.

Von der Arbeitsgemeinschaft Abwasserberatung, die im Fall Bad Laer die Bewertung der eingegangenen Angebote vorgenommen hat, wurde die Auffassung vertreten, ausführliche Vorplanungen zur Abwasserkläranlage und weiteres Informationsmaterial seien den Ausschreibungsunterlagen beizufügen, um damit auch mittelständischen Unternehmen die Teilnahme am Vergabeverfahren zu ermöglichen, die selbst nicht in der Lage wären, derartige Planungen durchzuführen⁷⁹². Sicherlich stellen hohe Planungsanforderungen ein *Marktzutrittserschwernis* für kleinere Unternehmen dar. Doch detaillierte Vorplanungen engen den Innovationspielraum für die Unternehmen ein und verhindern somit Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen. Folglich sollten die Planungen ebenfalls dem Ausschreibungswettbewerb unterworfen werden, und sofern der Kreis der bietenden Unternehmen durch die beschränkte Ausschreibung nicht zu groß gefaßt ist, kann auch eine Regelung zur Erstattung der Planungskosten vorgesehen werden, um kleinere finanzschwache Unternehmen von diesem Risiko zu entlasten. Unternehmen, die noch nicht über die notwendige fachliche Kompetenz zur Planung verfügen, sollten sich zunächst bei der Erfüllung von Subunternehmeraufträgen profilieren und dabei die Fähigkeit zu eigenen Konzeptionierungen entwickeln.

Eine ähnliche Problematik zeigt sich im vermehrt zu beobachtenden *Engagement der großen Stromversorgungskonzerne* im Bereich der Abwasserentsorgung, was Befürchtungen einer verstärkten Monopolisierung aufkommen läßt. Damit muß allerdings noch nicht der Marktzutritt für kleine und mittlere Unternehmen unmöglich sein. Zwar werden die Kommunen immer ein seriöses und erfahrenes Unternehmen bei der Vergabe bevorzugen, doch es ist ausreichend, wenn dieses die Federführung innehat und Aufträge zur Umsetzung von Teilleistungen an Subunternehmer vergibt. In

⁷⁹¹ Vgl. ebenda., S. 44 f.

⁷⁹² Vgl. ARGE ABWASSERBESEITIGUNG BAD LAER, Privatisierung der Abwasserreinigung Bad Laer, unveröffentlicht, S. 3.

den seltensten Fällen werden die erforderlichen Leistungen ausschließlich von dem beauftragten Unternehmer selbst erbracht, insbesondere bei den Bauleistungen werden auch Fremdfirmen hinzugezogen. Hier besteht für Neueinsteiger die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen und somit bei Ausschreibungen anderer Kommunen für eine eigenständige Leistungsübernahme durch belegbare Erfahrungen gewappnet zu sein⁷⁹³. Außerdem zeigt sich, daß die Angebote der großen Stromversorger teilweise über denen kleinerer und daher flexiblerer Anbieter liegen⁷⁹⁴.

An den Regelungen der Personalgestaltung ist zu kritisieren, daß der Privatunternehmer dadurch an Flexibilität in der *Personalpolitik* verliert. Die personalpolitische Verantwortung obliegt weiterhin dem Staat, d. h. es findet keine Befreiung vom öffentlichen Dienstrecht statt. Auch wenn der Personalgestellungsvertrag ein sinnvoller Weg ist, um die Frage der Behandlung des Personals bisheriger Kommunalbetriebe zu lösen und somit die Akzeptanz der Privatisierungsmaßnahme insbesondere auf seiten der Gewerkschaften zu verbessern, bedeutet dies dennoch einen erheblichen Verlust an möglichen Effizienzvorteilen durch die private Aufgabenwahrnehmung. Denn vor allem die Festlegung tariflicher Regelungen durch den Arbeitgeber Kommune verschließt die Möglichkeit zu einer leistungsorientierten Entlohnung. Es darf sich daher bei der Personalgestaltung nur um eine Übergangsregelung handeln. Spätestens bei Ausscheiden der im öffentlichen Dienstverhältnis stehenden Mitarbeiter ist die Neubesetzung der Stellen durch den Privaten über ein privatrechtliches Beschäftigungsverhältnis vorzunehmen. Der Personalgestellungsvertrag verliert seine Gültigkeit, sobald die ehemals beim öffentlichen Unternehmen Beschäftigten in den Ruhestand wechseln. Kritik ist folglich an der Regelung im Fall Bad Wörishofen zu üben, nach der vertraglich die Möglichkeit offengelassen wird, daß auch bei erforderlicher Neueinstellung von Mitarbeitern eine Gestellung durch die öffentliche Hand erfolgt.

⁷⁹³ So zumindest die Einschätzung von Herrn Bienstock. Vgl. STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997.

⁷⁹⁴ Bei einer Ausschreibung in der Region Oberfranken hat das dortige regionale EVU aufgrund eines über dem Marktniveau liegenden Zinssatzes bei der Finanzierung ein zu kostenintensives Gebot eingereicht. Vgl. ebenda.

Nachdem in Niedersachsen bislang nur einige Gemeinden das vom Wirtschaftsministerium des Landes entworfene Betreibermodell übernommen haben, stellt sich die Frage, warum dieses Modell nicht gerade in Niedersachsen verstärkt Schule gemacht hat. Zunächst ist zu vermuten, daß die nach Abschluß der ersten Pilotprojekte entfallende Sonderförderung durch das Ministerium das Betreibermodell aus fiskalischer Sicht weniger attraktiv macht. Weiterhin haben die Kommunen in Niedersachsen gezielt nach alternativen Lösungen gesucht, da die Gemeinden für die Abwasserentsorgung verantwortlich bleiben, deren Erfüllung aber aus dem Blickwinkel der Kommunen ohne ausreichende Einflußnahmemöglichkeiten auf Private verlagert wird. So wurde in Sittensen bei Bremen ein Kooperationsmodell umgesetzt, bei dem zusammen mit dem Überlandwerk Nord-Hannover AG (ÜNH)⁷⁹⁵ - einem regionalen Versorgungsunternehmen - die Abwasserentsorgung Sittensen GmbH gegründet und die Betriebsführung an deren Tochterunternehmen Wassertechnik Nord GmbH (WTN) übertragen wurde. Besondere Vorteile dieser Maßnahme waren, daß einerseits mit den Banken äußerst günstige Kreditkonditionen ausgehandelt sowie andererseits weitere Kostenreduzierungen durch die Nutzung der zentralen Laboreinrichtungen und über den zentralen Einkauf der auch überregional aktiven WTN erreicht werden konnten⁷⁹⁶.

Warum bislang das Betreibermodell, welches inzwischen seine Bewährungsprobe bestanden hat, noch nicht in mehr Kommunen Schule gemacht hat, kann wohl auch damit begründet werden, daß noch immer allgemeine *Skepsis und Vorurteile* gegenüber privatwirtschaftlichen Lösungen in diesem Bereich bestehen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund gibt seinen Mitgliedern den Rat, dieses Modell sehr kritisch zu sehen und nicht voreilig zur Umsetzung zu schreiten. Dem Kooperationsmodell wird dagegen der Vorzug eingeräumt, da hierbei zwar private Fachkenntnis und Kapital eingebunden werden könnten, gleichzeitig aber der kom-

⁷⁹⁵ Ein mehrheitlich in kommunaler Hand befindliches Unternehmen mit einem Anteil des Energieverbandes Elbe-Weser von über 66 %. Vgl. COMMERZBANK (Hrsg.), Wer gehört zu wem, Düsseldorf/Mönchengladbach, 1997, S. 1033.

⁷⁹⁶ Vgl. dazu GRESSHÖNER, H.-H./STUHLMACHER, C. (1994), a.a.O., S. 297.

munale Einfluß bestehen bliebe. Als Nachteil wird allerdings die feste Bindung an ein Unternehmen und damit die Ausschaltung des Wettbewerbsdruckes eingeräumt⁷⁹⁷. Letzteres ist denn auch zentrale Kritik an den Kooperationsmodellen, da hier ein Anbieterwechsel auf Dauer unmöglich wird. Auch wenn wie im Fall Goslar oder Bitterfeld die Betriebsdurchführung ausschließlich durch den Privaten erfolgt, wird die für die Aufgabenwahrnehmung verantwortliche, gemischtwirtschaftliche Gesellschaft immer nur den Betrieb des Beteiligungsunternehmers mit der Durchführung beauftragen. Ein Anbieterwechsel ist damit nicht vorgesehen, d. h. es kann auch kein zur Effizienzsicherung notwendiger Selektionsdruck verzeichnet werden.

Widerstände gegen die Umsetzung von Betreibermodellen in der Abwasserwirtschaft zeigten sich auf unterschiedlichen Ebenen. In Niedersachsen war es zunächst die Untere Wasserbehörde, die aus technischer Sichtweise zunächst das Pioniervorhaben in der Gemeinde Algermissen ablehnte. In Bayern sprach sich der kommunale Prüfungsverband gegen ein Betreibermodell in der Gemeinde Bad Wörishofen aus, wobei wirtschaftliche Aspekte angeführt wurden. Auffallend ist dabei aber, daß diese Widerstände übergeordneter Verwaltungsinstanzen meist nur bei der erstmaligen Umsetzung privater Betreibermodelle in den Bundesländern auftreten. Auf die Pilotprojekte folgende Umsetzungen werden akzeptiert.

Bislang gibt es mit der Hansestadt Rostock erst einen Fall eines privaten Betreibermodells in der *Wasserversorgung*. Interessant ist die Tatsache, daß dieses Modell ansonsten ausschließlich im defizitären Bereich der Abwasserentsorgung Anwendung findet. Dabei drängt sich der Verdacht auf, daß die Kommunen an der kommunalen Wasserversorgung aus fiskalischen Gründen festhalten, während der defizitäre Bereich der Abwasserentsorgung bevorzugt an Private vergeben wird, weil dies eine echte Haushaltsentlastung bedeutet. Allerdings kann staatliche Leistungserstellung nicht primär dem Zweck der Einnahmenerzielung dienen. Zudem können durch die Privatisierung die Investitions- und Betriebskosten und damit die Wassergebühren vermindert werden. Daher sollte

⁷⁹⁷ Vgl. dazu SEELE, G. (1995), a.a.O., S. 223.

zukünftig auch bei der Wasserversorgung, für die ein natürliches Monopol in Verbindung mit den Leitungsnetzen begründet werden kann, die vermehrte Verlagerung auf Privatanbieter durch einen Wettbewerb um den Markt erfolgen.

Im wesentlichen sind die Bedingungen im Bereich der Wasserversorgung mit denen der Abwasserentsorgung vergleichbar, so daß bei der Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens und der vertraglichen Vereinbarungen keine wesentlichen Unterschiede zu sehen sind. Allerdings ist nach den rechtlichen Bestimmungen (siehe Punkt A. 1.2) eine Einnahmenverantwortung der Privatanbieter in der Wasserversorgung leichter umzusetzen, da die Versorger direkt mit den Leistungsempfängern Verträge abschließen können. Im Rahmen dieser Studie werden dennoch Wasserversorgung und Abwasserentsorgung als ein Sektor betrachtet, auch wenn eine Zusammenfassung beider Bereiche nicht unbedingt als sinnvoll zu erachten ist. Da die Netze und Anlagen zur Trinkwasserversorgung und der Abwasserentsorgung einerseits ohnehin zu trennen sind, fallen Synergieeffekte vermutlich nicht allzu hoch aus. Zudem rechtfertigt der Zusammenhang von Trinkwasserqualität⁷⁹⁸ und Abwassereinleitung keine Zusammenlegung, da Vereinbarungen zwischen Versorger und Einleiter die Wasserqualität sichern können sowie ohnehin die Trinkwasserentnahme und Abwassereinleitung nicht im Gebiet einer Gebietskörperschaft erfolgen werden (siehe auch Punkt 1.2). Daher ist eine getrennte Vergabe der Leistungen zur Intensivierung des Wettbewerbs vorzuziehen. Eine Gesamtleistung aus Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung würde vermutlich nur von Großkonzernen aufgrund des erheblichen Kapitalbedarfs übernommen werden können. Zudem ermöglicht die Trennung einen gewissen Vergleich der Effizienz der Anbieter in beiden Bereichen innerhalb einer Kommune, was sich bei eventuellen Nachverhandlungen als vorteilhaft erweisen könnte.

⁷⁹⁸ Es wird argumentiert Abwassereinleitungen belasteten zumindest die Qualität des Oberflächenwassers und damit die Trinkwasserentnahme aus Fließgewässern (z. B. im Fall Rostock aus dem Fluß Warnow).

B. Öffentlicher Personennahverkehr auf der Schiene

1. Rahmenbedingungen

1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung

Der Markt des ÖPNV zählte bis vor vier Jahren noch zu einem der am stärksten reglementierten Wirtschaftsbereiche. Im Schienenpersonennahverkehr bestand ein Monopol der Deutschen Bundesbahn beim Betrieb auf dem unternehmenseigenen Netz, das zusätzlich durch das Verbot der Schienenersatz- und -parallelverkehre vor potentielltem Wettbewerb durch Busanbieter geschützt war. Für die Bundesbahn bestanden überdies direkte Marktaustrittsschranken, da Streckenstilllegungen nur in Abstimmung mit dem politisch besetzten Verwaltungsrat und dem Bundesverkehrsminister möglich waren⁷⁹⁹. Daneben war und ist der Marktzugang im Nahverkehr mit Bussen durch das Konzessionssystem an subjektive und objektive Zulassungsvoraussetzungen geknüpft⁸⁰⁰.

Der ÖPNV wurde erst im Zuge der Bahnreform für Angebote durch Privatunternehmen und mehr Wettbewerb geöffnet. Dies gilt vor allem für den schienengebundenen Nahverkehr. Im Rahmen der Regionalisierung wurde die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund zum 1.1.1996 auf die Bundesländer übertragen, die ihrerseits wiederum die Aufgabenträgerschaft auf Kreise und Zweckverbandsorganisationen delegiert haben. Diese können nun Schienenverkehrsleistungen in Auftrag geben, wobei als Anbieter nicht nur die etablierte und noch in Staatseigentum befindliche Deutsche Bahn AG, sondern auch vermehrt regionale nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE) in Frage kommen. So kam es bereits zu ersten Ausschreibungen von SPNV-Leistungen wie etwa im Falle einiger Regionalbahnen oder einzelner Linien in den Verkehrsverbünden. Dabei wurden auch von der Bundesbahn stillgelegte Strecken reaktiviert, z. B. im Fall der Schönbrunnenbahn, deren Betrieb an die Württembergische Eisen-

⁷⁹⁹ Vgl. LAASER, C.F. (1991), a.a.O., S. 14.

⁸⁰⁰ Vgl. HORN, C., Ordnungskonzept für die Einnahmenaufteilung und den Defizitausgleich bei Verkehrsverbünden des ÖPNV, Bergisch Gladbach/Köln 1994, S. 13.

bahngesellschaft vergeben wurde, oder der Mittelthurgaubahn von Radolfzell nach Stockach⁸⁰¹. Die Länder oder die Zweckverbände für den SPNV sind jedoch versucht, vor allem Leistungsverträge mit der DB AG abzuschließen, da von deren Seite argumentiert wird, ansonsten drohe ein massiver Arbeitsplatzabbau⁸⁰². Das Gros der Schienenverkehrsleistungen im Nahverkehr wird u. a. daher immer noch durch die DB AG erbracht. Mit dem Stand Anfang 1998 waren rund 4,2 % der SPNV-Leistungen in der Bundesrepublik ausgeschrieben worden (insgesamt 24 Mio. Zugkilometer). Bis zum Jahresende sollten weitere 70 Strecken ausgeschrieben werden. Der Vergabeanteil soll in den nächsten Jahren auf 20 % erhöht werden⁸⁰³. Die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH (LNVG) z. B. beabsichtigt, als dortige Aufgabenträgerin für den SPNV nach ersten Vergaben Ende 97 bis 2001 30 % der gesamten Nahverkehrsstrecken auszuschreiben⁸⁰⁴.

Interessant ist in diesem Zusammenhang noch, daß die DB AG derzeit versucht, ihre eigene Organisationsstruktur zu regionalisieren, indem etwa der Geschäftsbereich Nahverkehr in 19 Regionalbereiche aufgeteilt wurde, in denen teilweise, wie in Schleswig-Holstein und der Region Ulm, die Bus- und Bahnangebote zusammengefaßt werden⁸⁰⁵. Die Regionalbereiche sind dann die Verhandlungspartner der Gebietskörperschaften.

⁸⁰¹ Vgl. BURMEISTER, J., 1996: Jahr 1 der Regionalisierung des Nahverkehrs, in: Stadtverkehr 2/97 (42. Jahrgang), S. 18 f.

⁸⁰² Vgl. DAUBERTSHÄUSER, K., Die Strategie der privatisierten Deutschen Bahn AG im öffentlichen Nahverkehr, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 52.

⁸⁰³ Vgl. LIXENFELD, C., Weichenstellung, in: DM - Das private Wirtschaftsmagazin, Heft 8 August 1998, S. 30.

⁸⁰⁴ Vgl. O.V., DB-Strecken ausgeschrieben, in: Bus und Bahn Heft 4/97, S. 18.

⁸⁰⁵ Vgl. FISCHER, C., Die Rolle der DB AG im Schienenpersonennahverkehr, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996, S. 34.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Zunächst lassen sich auf europäischer Ebene Vorgaben für den ÖPNV finden. Nach Art. 92 des EG-Vertrages sind Auflagen des Staates bei Verkehrsunternehmen grundsätzlich aufzuheben, und Ausnahmen sind nur aus landesplanerischen, sozialen und umweltpolitischen Gesichtspunkten zulässig⁸⁰⁶. Die Verordnung 1191/69 in der Fassung 1893/91 der Europäischen Gemeinschaft sieht dementsprechend die Möglichkeit einer Auferlegung oder Vereinbarung politisch gewünschter gemeinwirtschaftlicher Leistungen bei Verkehrsunternehmen vor. Hier wird auch die Abgeltung solcher Leistungen gegenüber den Verkehrsunternehmen geregelt⁸⁰⁷. Ziel der Gesetzgebung der EU ist grundsätzlich die Beseitigung staatlicher Auflagen, die den Wettbewerb verzerren. Die Unternehmen können daher die Aufhebung gemeinwirtschaftlicher Pflichten beantragen, und sollte sich die zuständige Behörde für eine Aufrechterhaltung entscheiden, so haben die Verkehrsunternehmen einen Ausgleichsanspruch⁸⁰⁸. Nach der Änderungsverordnung 1893/91 ist dazu eine vertragliche Regelung vorzusehen. Dabei sind die geringsten Kosten für die Allgemeinheit anzustreben, was allerdings noch nicht zwingend eine Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen bedeutet (dies ist nur bei neuen Linien und Ergänzungsleistungen gegeben)⁸⁰⁹. Als wettbewerbliche Komponente führt diese Verordnung die Vorschrift ein, daß alle Leistungen mit einem Auftragsvolumen von über 400.000 ECU europaweit auszuschreiben sind⁸¹⁰. Es gibt daneben auch Bestrebungen der EU, generell in den Beziehungen zwischen öffentlichen Aufgabenträgern und Dienstleistungsunternehmen vertragliche Regelungen vorzusehen. Damit wären bei Leistungsvergaben

⁸⁰⁶ Vgl. BATZILL, R., Unausweichlicher Wettbewerb als Folge der VO (EWG) 1191 n. F. Eine Klarstellung, in: *Der Nahverkehr*, Heft 1-2/1995, S. 81.

⁸⁰⁷ Vgl. DAUBERTSHÄUSER, K., Regionalisierung des Nahverkehrs - Chance der Bahn, in: *Internationales Verkehrswesen*, 47. Jahrgang, Heft 10/1995, S. 24.

⁸⁰⁸ Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M., Regionalisierung im ÖPNV - Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform und Regionalisierung, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bielefeld 1996, S. 37.

⁸⁰⁹ Vgl. BATZILL, R. (1995), a.a.O., S. 81 f.

⁸¹⁰ Vgl. ebenda, S. 82.

im ÖPNV Ausschreibungen in jedem Falle verbindlich vorgeschrieben⁸¹¹. In der Richtlinie EWG 91/440 werden die europäischen Vorgaben für die Reformen des Eisenbahnwesens in den Mitgliedstaaten formuliert. Danach sind die Unabhängigkeit der Geschäftsführungen, eine Trennung von Fahrweg und Betrieb, das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Netz und eine Sanierung der Finanzsituation der Staatsbahnen zu verwirklichen⁸¹².

In der Bundesrepublik wurde in einem ersten Schritt der Bahnreform zum 1.1.1994 die formale Privatisierung mit Gründung der Deutschen Bahn AG vollzogen. Die Eisenbahnen des Bundes sind nach grundgesetzlicher Regelung nunmehr in privatrechtlicher Form und nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Bei der Fahrweg AG wird allerdings eine Veräußerung der Bundesanteile nur aufgrund eines Bundesgesetzes und bis zu 49,9 % des Aktienkapitals zugelassen⁸¹³. Mit Art. 87 e III,3 GG wird damit ein klarer Infrastrukturauftrag an den Bund formuliert, der für die Leistungsfähigkeit der Schienenwege Sorge zu tragen hat⁸¹⁴. Eine Übertragung der Eisenbahninfrastruktur ist jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen, bedarf allerdings einer gesetzlichen Regelung. Zudem können Privatunternehmen mit der Ausführung der Bau- und Unterhaltungstätigkeiten betraut werden⁸¹⁵. Die private Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten ist nicht von vornherein unzulässig⁸¹⁶. Ein privates Betreibermodell zur Finanzierung des Wegebbaus in Analogie zum Fernstraßenbauprivatfinanzierungs-gesetz⁸¹⁷ ist bei den Schienenwegen des Bundes ebenfalls denkbar,

⁸¹¹ Vgl. O.V., Unternehmen stellen sich auf den europäischen Wettbewerb ein, in: Bus und Bahn, Heft 1/97, S. 10.

⁸¹² Vgl. WACHINGER L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 34.

⁸¹³ Vgl. GRUNDGESETZ FÜR DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, in: Wirtschaftsgesetze - Textsammlung für Juristen und Wirtschaftsfachleute, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996, S. 32.

⁸¹⁴ Vgl. GRUPP, K., Rechtliche Rahmenbedingungen für neue Aufgabenträger-schaften im Verkehr - Insbesondere privat betriebene Verkehrsinfrastrukturen, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 114.

⁸¹⁵ Vgl. ebenda, S. 115.

⁸¹⁶ Vgl. ebenda.

⁸¹⁷ Vgl. siehe dazu Abschnitt D.

zumal ohnehin eine Entgeltregelung für die Infrastrukturnutzung nach Art. 87e IV,2 GG vorgesehen ist⁸¹⁸.

Im Gesetz zur Gründung der Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DBGrG)⁸¹⁹ ist geregelt, daß die Bahn AG in einem zweiten Reformschritt frühestens nach drei und spätestens nach fünf Jahren in die Bereiche „Personennahverkehr“, „Personenfernverkehr“, „Güterverkehr“ und „Fahrweg“ aufzuteilen (§§ 2, I und 25) ist⁸²⁰. Für die Muttergesellschaft DB AG besteht nach § 2 II die Möglichkeit einer Auflösung, Verschmelzung mit einer der Sparten oder eine Aufteilung auf diese⁸²¹. Bezüglich der erforderlichen Vermögensübertragungen ist geregelt, daß für den Fall einer von der DB AG beabsichtigten Stilllegung einer Schienenstrecke ein Anspruch der Gebietskörperschaft zur Übertragung der entsprechenden Liegenschaften besteht⁸²². Nach Art. 1 § 26 ENeuOG ist eine Übertragung von Schienenstrecken auf Kommunen vorgesehen⁸²³. Um eine weitere Verwendung der unkündbaren und nunmehr dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV) angehörenden Beamten der ehemaligen Deutschen Bundesbahn zu ermöglichen, bestimmt Art. 143a GG, daß durch Gesetz Beamte zur DB AG abgestellt werden können⁸²⁴. Für die Zuweisung von Beamten des Bundeseisenbahnvermögens muß die DB AG gemäß § 21 DBGrG an das BEV Zahlungen leisten, die ansonsten vergleichbar für neu einzustellende Angestellte am Arbeitsmarkt aufzuwenden wären⁸²⁵.

⁸¹⁸ Vgl. GRUPP, K. (1995), a.a.O., S. 116.

⁸¹⁹ Als Art. 2 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes (ENeuOG) verabschiedet.

⁸²⁰ Vgl. Gesetz zur Gründung der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft, in: KÖLBLE, J. (Hrsg.), Das Deutsche Bundesrecht - Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, Baden-Baden 1995, VI B/21 S. 1 u. 15.

⁸²¹ Vgl. KÖLBLE, J., a.a.O., VI B/21 S. 1.

⁸²² Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 28.

⁸²³ Vgl. GASSER, K., Regionalisierung - Rezept gegen Streckenstilllegung?, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996, S. 26.

⁸²⁴ Vgl. WIRTSCHAFTSGESETZE (1996), a.a.O., S. 52.

⁸²⁵ Vgl. KÖLBLE, J., a.a.O., VI B/21 S. 12.

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)⁸²⁶ ist für den gesetzlichen Rahmen im Eisenbahnverkehr maßgebend. Dem neu geschaffenen Eisenbahnbundesamt als Träger hoheitlicher Aufgaben im Eisenbahnwesen obliegt gemäß § 5 die Aufsicht über die Bundes-eisenbahnen, während die Länder für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen zuständig sind⁸²⁷. Das Erbringen von Eisenbahnverkehrsleistungen ist nach § 6 nur mit Genehmigung gestattet, die allerdings nicht an eine bestimmte Linie gebunden ist. Diese wird erteilt, wenn der Unternehmer oder die Personen der Geschäftsführung zuverlässig, leistungsfähig und fachkundig sind, d. h. es handelt sich um allgemein im Gewerbe übliche subjektive Zulassungsvoraussetzungen⁸²⁸. § 8 bestimmt, daß Eisenbahnverkehrsunternehmen grundsätzlich von staatlichen oder kommunalen Institutionen unabhängig sein müssen, wobei allerdings der Schienenpersonennahverkehr und nichtbundeseigene Infrastrukturunternehmen ausgenommen werden⁸²⁹.

Nach § 9 wird die Trennung der Geschäftsführung von Fahrweg und Betrieb bei Eisenbahnen vorgesehen. Die Subventionierung eines Geschäftsbereiches des Unternehmens, ausgehend von Erträgen eines anderen Bereiches, ist nicht zulässig⁸³⁰. Damit wird jedoch nicht der steuerliche Querverbund unterbunden⁸³¹, da lediglich das Verschieben von Finanzmitteln innerhalb der Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht zulässig ist. Systemfremde Unternehmensbereiche wie die Versorgung sind von diesem Verbot nicht betroffen. Die Beförderungsentgelte im Schienenpersonennahverkehr sind weiterhin genehmigungspflichtig (§ 12 AEG). Der Zugang zur Eisenbahninfrastruktur wird in den §§ 13 und 14 geregelt. Grundsätzlich haben alle Eisenbahnverkehrsunternehmen das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang zum Netz der

⁸²⁶ Als Artikel 5 ENeuOG verabschiedet.

⁸²⁷ Vgl. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) als Artikel 5 des ENeuOG, BUNDESGESETZBLATT Teil I, Jahrgang 1993, S. 2397.

⁸²⁸ Vgl. WACHINGER, L./WITTMANN, M. (1996), a.a.O., S. 56 ff.

⁸²⁹ Vgl. BUNDESGESETZBLATT (1993), AEG, a.a.O., S. 2398.

⁸³⁰ Vgl. ebenda, S. 2398.

⁸³¹ Vgl. WACHINGER, L./WITTMANN, M. (1996), a.a.O., S. 60.

Infrastrukturunternehmen⁸³². Die Bedingungen des Zugangs vereinbaren die Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen in Verhandlungen, und lediglich bei Uneinigkeit entscheidet das Eisenbahnbundesamt⁸³³.

Ein besonders interessanter Aspekt im Vergleich zum Nahverkehr auf der Straße ist, daß nach dem AEG jeder auf einer Schienenstrecke Verkehre betreiben darf, sofern er als Schienenverkehrsunternehmer zugelassen ist. Es gibt folglich keine Linienkonzession vergleichbar zum Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Dies bedeutet allerdings auch, daß Konkurrenz zu den von den Aufgabenträgern im SPNV bestellten Verkehren möglich ist, wenn keine Ausgleichsgelder verlangt werden und Fahrplantrassen frei verfügbar sind. Die Besteller der Leistungen hätten darauf keinen Einfluß mehr. Die DB AG könnte etwa im Fall der unten beschriebenen Oberlandbahn durch Verdichtung der Haltepunkte des IR als Fernzug Konkurrenz zu RE-Diensten betreiben⁸³⁴. Hierbei handelt es sich allerdings im wesentlichen um einen theoretisch konstruierten Fall, denn wie Verlautbarungen aus der Praxis belegen, beabsichtigt die DB AG derzeit vielmehr unrentable Fernverkehrsverbindungen, die in Relation zu von den Ländern bezahlten Nahverkehrsangeboten stehen, abzubauen⁸³⁵.

Im Zuge der Bahnreform wurde gleichfalls die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) umgesetzt. Danach ging zum 1.1.1996 die Verantwortung für den SPNV auf die Bundesländer über. Gemäß § 1 Regionalisierungsgesetz (RegionG) ist die Zuständigkeit für den öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge bei nach Landesrecht zu bestimm-

⁸³² Vgl. ebenda, S. 63.

⁸³³ Vgl. BUNDESGESETZBLATT (1993), AEG, S. 2400.

⁸³⁴ Diese Problematik wurde im Prinzip auch von den Vertretern der Bayerischen Eisenbahngesellschaft mbH (BEG) bestätigt, wenn auch für sehr unrealistisch eingeschätzt, denn die DB AG wolle ja auch weiterhin Aufträge der BEG erhalten und wird deshalb nicht die Konfrontation suchen. Vgl. BAYERISCHE EISENBAHN-GESELLSCHAFT mbH: Experteninterview am 27.10.1997 in München

⁸³⁵ Vgl. KOLF, F./WARRINGS, H., Bahn-Chef Ludewig sucht nach Konsens - Abhängigkeit der Bahn von den Ländern wächst, in: Handelsblatt vom 17./18.07.1998, S. 13.

menden Trägern (Land, Kreisen oder von diesen gebildete Zweckverbände) anzusiedeln. § 3 RegionG verlangt, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung nach Möglichkeit auf einer Ebene zusammenzuführen⁸³⁶. Häufig werden die Zuständigkeiten für den SPNV und den straßengebundenen ÖPNV getrennt behandelt, d. h. die Verantwortlichkeit für den SPNV konnte nicht mit derjenigen für den ÖPNV auf der Straße zusammengeführt werden. Außer in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt ist die Zuständigkeit für den SPNV auf Landesebene angesiedelt. Demgegenüber ist im Bereich des straßengebundenen ÖPNV die Aufgabenträgerschaft ausschließlich den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen worden⁸³⁷. So liegt etwa in Nordrhein-Westfalen der SPNV im Zuständigkeitsbereich dafür zu bildender Zweckverbände, während für den ÖPNV mit Bussen die Kreise und kreisfreien Städte direkt verantwortlich zeichnen. Die Ansiedlung auf unterschiedlichen Ebenen ist mit dem Nachteil verbunden, einen erheblichen Abstimmungsbedarfs zwischen den Aufgabenträgern zu produzieren⁸³⁸.

Fast alle Bundesländer, außer Hessen, haben im übrigen den ÖPNV zur freiwilligen Aufgabe und nicht als Pflichtaufgabe der kommunalen Aufgabenträger erklärt. WACHINGER und WITTE-MANN sind der Ansicht, dies sei damit zu begründen, daß ansonsten die Länder die bei den Zweckverbänden entstehenden Kosten auszugleichen hätten⁸³⁹.

Als Ausgleich für die von den Ländern übernommene Aufgabe des Schienenpersonennahverkehrs stehen den Ländern Zuweisungen aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zu. Die Beträge nehmen ab 1997 entsprechend der Entwicklung des Umsatz-

⁸³⁶ Vgl. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) als Art. 4 des ENeuOG, BUNDESGESETZBLATT Teil I, Jahrgang 1993, S. 2395.

⁸³⁷ Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 130 ff.

⁸³⁸ Vgl. TEUBNER, W., Schafft die Regionalisierung Impulse für neue Strategien?, in: Regionalisierung - Motor einer neuen ÖPNV-Offensive!? Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.) Essen 1996, S. 8.

⁸³⁹ Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 112 f.

steueraufkommens zu⁸⁴⁰. Insgesamt ergibt sich damit nach Tabelle 9 folgende Finanzausstattung der Länder unter Berücksichtigung der umgeschichteten Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG):

Mit Hilfe dieser Mitteltransfers sollen die Länder in die Lage versetzt werden, ein Schienenverkehrsangebot entsprechend dem Status quo (Angebotsniveau des Jahresfahrplans 1993/94) zu bestellen. Von den 1997 gewährten 12 Mrd. DM war dazu ein Betrag von 7,799 Mrd. DM bestimmt. Gemäß § 6 RegionG wurde Ende 1997 durch die Wirtschaftsberatung AG (WIBERA) geprüft, ob diese Mittel tatsächlich ausreichen, um die Verkehrsleistungen im SPNV des Fahrplans 1993/94 finanziell zu decken. Die Berechnungen ergaben, daß sich die Mittel aufgrund prognostizierter Kosteneinsparungen und Erlössteigerungen bis 2001 auf 7386,62 Mrd. DM absenken lassen. Allerdings wird teilweise von fachlicher Seite die Richtigkeit der Berechnungsmethoden in Zweifel gezogen⁸⁴¹.

Tabelle 9: Finanzausstattung der Länder nach dem RegionG in Mrd. DM

Jahr	Mittel aus Mineralölsteuer	GVFG-Mittel	Summe
1996	8,7	6,28	14,5
1997	12,0	3,28	15,3
...			
2000	14,0	3,28	17,3

Quelle: Inhaltlich entnommen aus: O.V., Die Deutsche Bahn AG - Bund, Länder und Gemeinden einig über Bahnreform und Regionalisierung, in: GRV-Nachrichten Folge 19, Februar 1994, S 3.

⁸⁴⁰ Vgl. BUNDESGESETZBLATT (1993), ENeuOG, a.a.O., S. 2395.

⁸⁴¹ So sei vom technischen Stand des Jahres 93/94 ausgegangen, Kostendegressioneffekte nur unzureichend berücksichtigt oder beispielsweise spezifische Kosten im S-Bahnverkehr mit Triebwagen außer Acht gelassen sowie die Tarif- und Einnahmenentwicklung unzulässig fortgeschrieben worden. Vgl. SZABO, O., Anmerkungen zur Untersuchung der WIBERA nach § 6 Regionalisierungsgesetz, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 6/98, S. 280 f.

Wie die den Aufgabenträgern zustehenden Finanzbeträge aus Tabelle 9 deutlich zeigen, handelt es sich bei dem SPNV-Markt um einen aufgrund der staatlichen Fördermittel lukrativen Markt, in dem ein Engagement für Privatunternehmer sehr lohnend sein kann. Vergaben von - grundsätzlich als gemeinwirtschaftlich geltenden - Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr waren nach der Gesetzeslage frühestens zum 1.1.1998 möglich⁸⁴². Generell gilt festzuhalten, daß auch nach der Bahnreform weiterhin ein komplexes Gesetzeswerk im ÖPNV existiert, das von den betroffenen Verkehrsunternehmen kaum noch überschaut werden kann und daher dringend einer Vereinfachung bedarf⁸⁴³.

1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen

Auch wenn mit der Bahnreform und den Regelungen des AEG mehr Wettbewerb im Eisenbahnverkehrssektor geschaffen wurde, als dies etwa für den durch die Konzessionierung reglementierten Markt des ÖPNV behauptet werden kann, ist fraglich, inwieweit neben der bislang quasi als Monopolist agierenden DB AG kleinere private Anbieter in den SPNV-Markt eindringen können. Der beinahe einzige Anbieter von Infrastrukturleistungen ist die Fahrweg AG. Diese gewährte in ihrem ersten Trassenpreissystem von 1994 Großkundenrabatte nach den bundesweit geleisteten Zugkilometern je Fahrplanperiode in verschiedenen Rabattstufen. Damit wurden kleinere und vor allem regional tätige Anbieter im ÖPNV, die Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE), benachteiligt, da die höchsten Rabattstufen regelmäßig nur von den Transportsparten der DB AG erreicht wurden⁸⁴⁴. Die Situation hat sich mit Einfüh-

⁸⁴² Vgl. TEUBNER, W. (1996), a.a.O., S. 9.

⁸⁴³ Vgl. PICHLER, P., Regiorail - Ein strategischer Ansatz der Industrie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 57.

⁸⁴⁴ Gleichfalls besteht die Gefahr, daß bei der Trassenvergabe etablierte Anbieter bevorzugt werden (sogenannte Großvaterrechte). Vgl. ABERLE, G./ BRENNER, A., Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG - einer erste kartellrechtliche und ökonomische Beurteilung, in: Internationales Verkehrswesen Heft 12/1994, S. 708 f. oder WACHINGER, L./ WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 64. Hier wird auch

rung des neuen Trassenpreissystems (TPS 98) mit einem optionalem zweistufigen Tarif gebessert⁸⁴⁵. In den Genuß des verbilligten Tarifs kommen nunmehr auch kleinere Regionalbahnen.

Eine weitere Möglichkeit zur Behinderung der Konkurrenz besteht für die DB AG in der Möglichkeit, die Zugangsbedingungen nach § 14 AEG frei aushandeln zu können. Durch überhöhte Netzzugangsvoraussetzungen kann der Marktzutritt von Neuanbietern verhindert werden⁸⁴⁶. Hohe und kostenintensive technische Anforderungen an für das DB-Netz kompatible Fahrzeuge können dann bei kleineren Unternehmen die Anschaffung verteuern⁸⁴⁷, d. h. der Marktzugang würde zumindest erschwert. Generell wird, solange sich die Fahrweg AG in einem Unternehmensverbund mit den Betreiberunternehmen des Personen- und Güterverkehrs der DB AG befindet⁸⁴⁸, die eigene Unternehmenssparte - so die allgemeine Besorgnis - bei der Slotvergabe gegenüber Konkurrenten bevorzugt werden⁸⁴⁹. So könnten etwa besonders attraktive Trassen zu Stoßzeiten der DB AG vorbehalten bleiben, und den Konkurrenten ist es lediglich noch möglich, die schwach ausgelasteten Randzeiten zu bedienen.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Infrastrukturunternehmen bei der Vergabe der Trassen nach § 14 I AEG vertakteten, ins Netz eingebundenen Verkehr "angemessen" berücksichtigen sollen. Dies bedeutet wiederum eine Marktzutrittsschranke für Neueinsteiger, die nicht auf Anhieb in der Lage sind, eine kom-

dargelegt, daß an sich Rabatte nur für einzelne Linien zu gewähren wären, da § 6 III eine streckenbezogene Rechnungsführung verlangt.

⁸⁴⁵ Durch den Erwerb einer sogenannten Infra-Card für ein frei wählbares Netz verbilligt sich der bisherige variable Trassenpreis. Vgl. dazu u. a. KNIIPS, G., Das neue Trassenpreissystem, volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/98, S. 466-470.

⁸⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 67.

⁸⁴⁷ Zur Zulassung von Fahrzeugen auf DB-Strecken werden künftig durch das Programm CIR-ELKE oder die heute schon benötigten ZBF- und INDUSI-Einrichtungen Anforderungen gestellt, die ein Schienenfahrzeug erheblich verteuern.

⁸⁴⁸ Bis mindestens 1997 besteht die einheitliche DB AG und auch nach einer Aufspaltung in die Sparten-AGs bleibt der Verbund durch die DB AG-Holding bestehen. Dazu vgl. LAASER C. F. (1994), a.a.O., S. 21.

⁸⁴⁹ Vgl. LAASER, C.F. (1994), a.a.O., S. 22.

plette Netzbedienung anzubieten⁸⁵⁰. Letztlich ist auch die Regelung fragwürdig, daß im Falle von Nichteinigung der Eisenbahnunternehmen über die Bedingungen des Netzzugangs das Eisenbahnbundesamt (EBA) als Schiedsinstanz fungiert. Hier sind Interessenharmonien zwischen dem EBA und der DB AG zu befürchten, denn das Personal des EBA war zuvor bei der ehemaligen Bundesbahn beschäftigt, und so könnte das "verwandte" Unternehmen DB AG bevorzugt werden⁸⁵¹. Auch auf seiten der Finanzierung ergeben sich Vorteile für die DB AG im Infrastrukturbereich. Eine gesonderte Förderung der Schieneninfrastruktur folgt z. B. aus dem Schienenwegeausbaugesetz, wobei allerdings ausschließlich der Bau und Ausbau der Schienenwege des Bundes vorgesehen ist. Eine entsprechende Regelung für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen fehlt bislang⁸⁵².

Nachteilig hinsichtlich des Wettbewerbs im SPNV ist letztlich die bis heute nur formelle Privatisierung der DB AG. Die noch ausstehende materielle Privatisierung wird voraussichtlich erst in zehn Jahren erfolgen, es besteht hierfür auch keine Verpflichtung nach Gesetz⁸⁵³. Auf diese Weise bleibt weiterhin ein Staatseinfluß auf die DB AG erhalten, und der mögliche Rückgriff auf den nicht konkursfähigen Eigentümer Staat mindert den wettbewerblichen Selektionsdruck sowie damit die Anreize zu effizienter Produktion⁸⁵⁴. Es bestehen zudem noch mehrere Möglichkeiten für die DB AG, auf Subventionsmittel zurückzugreifen, so daß eine vollständige Ergebnisverantwortung bislang nicht erreicht ist⁸⁵⁵.

Zu beachten ist weiterhin, daß es sich bei der Vergabe von SPNV-Leistungen um einen erst kürzlich eröffneten Dienstlei-

⁸⁵⁰ Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 66.

⁸⁵¹ Vgl. ABERLE, G./BRENNER, A., Bahnstrukturreform in Deutschland - Ziele und Umsetzungsprobleme, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1996, S. 9.

⁸⁵² Vgl. WACHINGER, L./WITTEMANN, M. (1996), a.a.O., S. 81.

⁸⁵³ Vgl. LAASER, C.F. (1994), a.a.O., S. 20 f.

⁸⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 21 f.

⁸⁵⁵ Vgl. WILLEKE, R., Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Düsseldorf 1995, Heft 1, S. 8.

stungsmarkt handelt. Die Anzahl der Ausschreibungen und deren Losgrößen sind daher so zu bemessen, daß den Verkehrsunternehmen genügend Zeit verbleibt, sich darauf einzustellen (z. B. sind dafür die Lieferzeiten der Fahrzeuge relevant)⁸⁵⁶. Es können deshalb nicht zu einem Zeitpunkt alle Streckenbedienungen in den Bundesländern gleichzeitig vergeben werden. In diesem Zusammenhang ist gleichfalls von Bedeutung, daß die Fahrzeugindustrie als Beschaffungsmarkt noch von den bisherigen Verhältnissen einer DB als Nachfragemonopolist geprägt ist und auf dieser Seite ebenfalls gewisse Umstellungen erforderlich sind, wie die Anpassung an die Erfordernisse privater Regionalbahnen durch innovative Fahrzeuge und die Vorhaltung von Kapazitäten zur Lieferung an Private. Dies konnte auch bei den untersuchten Beispielen in der Praxis bestätigt werden.

Die Vorzüge von privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen gegenüber dem nur formal privatisierten Großunternehmen DB AG liegen vor allem in deren größerer Flexibilität. So werden etwa bei der privaten Deutschen Eisenbahngesellschaft (DEG) Mechaniker während der Hauptverkehrszeit auch als Triebfahrzeugführer eingesetzt, da sich zu dieser Zeit ohnehin keine Fahrzeuge in Reparatur befinden⁸⁵⁷. Zudem haben kleine Regionalbahnen häufig mehr Möglichkeiten, ein auf den örtlichen Bedarf abgestimmte Angebotskonzeption zu entwickeln, als dies der DB Konzern mit noch weitgehend zentraler Planung vermag.

Wie oben dargelegt, wird nach Landesrecht bestimmt, auf welcher Ebene die Zuständigkeit für den SPNV nach der Regionalisierung angesiedelt wird. Diese Instanz definiert dann die als unverzichtbar angesehenen Verkehrsleistungen und organisiert das Ausschreibungsverfahren dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehre⁸⁵⁸. Geeignete Ebene ist dabei diejenige Gebietskörperschaft, die in

⁸⁵⁶ Vgl. ZOBEL, G., Die Strategie der Privatbahnen im Personen- und Güterverkehr, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 63.

⁸⁵⁷ Vgl. LIXENFELD, C. (1998), a.a.O., S. 31.

⁸⁵⁸ Vgl. BÖHME, H./SICHELSCHMIDT, H., Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994, S. 14.

direkter Verantwortung zu den Einwohnern "vor Ort" steht und die auch die Entscheidung über den Einsatz der Finanzmittel treffen muß⁸⁵⁹. Eine dezentrale Organisation der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen ist sehr viel effektiver als die durch den Zentralstaat, weil eine Abwägung zwischen Alternativen erfolgt, die sich an den entstehenden Kosten und der Finanzierbarkeit orientiert⁸⁶⁰. Im Vergleich zur zentralistischen Planung der DB auf Bundesebene ist die Landeszuständigkeit, wie sie etwa die BEG für das Land Bayern wahrnimmt, schon eher an den Bedürfnissen vor Ort ausgerichtet. Die Ebene der Städte und Gemeinden wäre zu klein gewählt, da Schienenverkehr eher großräumig erfolgt und sich nur selten auf den Bereich einer Kommune konzentriert, d. h. es entstünde ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen den Kommunen. Die Landkreise können somit als geeignete Verantwortungsebene angesehen werden. Entsprechende Vorschläge finden sich in der Literatur⁸⁶¹. Doch zumindest für den SPNV werden bei einer Zuständigkeit der Landkreise noch gravierende Schnittstellenprobleme und damit verbunden ein immer noch großer Abstimmungsbedarf gesehen⁸⁶². Zudem sind die politischen Grenzen der Landkreise historisch entstanden und nicht an den Siedlungsstrukturen ausgerichtet. Möglich wäre auch, die Trägerschaft bei Zweckverbänden der Gebietskörperschaften anzusiedeln⁸⁶³. Damit würde jedoch noch keine vollständige Loslösung von den Verwaltungsgrenzen erfolgen, da lediglich Verkehrsbeziehungen zwischen den am Zweckverband beteiligten Gebietskörperschaften ausreichend berücksichtigt würden. Zur Einbeziehung aller Ver-

⁸⁵⁹ Vgl. ABERLE, G., Finanzierung von DB-Leistungen durch Länder und Gemeinden? - Zur Frage der verstärkten Regionalisierung im ÖPNV, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden 1990, Nr. 2, S. 187.

⁸⁶⁰ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 113.

⁸⁶¹ Vgl. MEICHSNER, E., Die Verantwortung der Landkreise für den SPNV in der Region, in: Möglichkeiten und Grenzen des SPNV in der Region, Schriftenreihe der DVWG Band 137, Bergisch-Gladbach 1991, S. 129.

⁸⁶² Für Bayern wird z. B. argumentiert, allein mit Unterteilung in eine Nord- und Südregion entstünden zu umfangreiche Schnittstellen mit entsprechend erforderlichem Koordinierungsaufwand. Vgl. BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

⁸⁶³ Vgl. BÖHME, H./SICHELSCHMIDT, H. (1994), a.a.O., S. 14.

kehrsströme müßten sich jeweils Kommunen mehreren Verbänden gleichzeitig anschließen⁸⁶⁴. Am sinnvollsten wäre es daher, eine Gebietsabgrenzung an den bestehenden Verkehrsbeziehungen zu orientieren⁸⁶⁵. Es müßten dazu Nahverkehrsregionen etwa analog zu den Arbeitsmarktreionen, wie sie in der Regionalpolitik Verwendung finden, abgegrenzt werden. Eine Nahverkehrsregion müßte sich an den meist auf einen zentralen Ort ausgerichteten Verkehrsströmen im Nahverkehr orientieren und ist von einer benachbarten Region abzugrenzen, wenn eine deutliche Mehrheit der Fahrgastbewegungen auf eine andere Region oder Ortschaft gerichtet ist.

2. Fallbeispiele

2.1 Oberlandbahn

2.1.1 Ausgangssituation

Die zur Disposition stehende Bahnstrecke von München nach Bayrischzell/Lenggries wurde bislang vom Geschäftsbereich Nahverkehr der Deutschen Bahn AG (DB AG) Regionalbereich Südbayern betrieben. Die Strecke befindet sich im Eigentum des Geschäftsbereiches Fahrweg. Aufgabenträger für den SPNV in Bayern wurde für das gesamte Staatsgebiet die Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG). Um einen örtlichen Bezug der dort durchgeführten Arbeiten (z. B. Erstellung des Nahverkehrsplanes) zu sichern, wurde die Zuständigkeit bei der BEG regional auf fünf Bereichsmanager aufgeteilt. Diese besitzen spezielle Kenntnisse der Gegebenheiten vor Ort.

Die Ausschreibung der Bedienung bestimmter Eisenbahnstrecken erfolgt nach Planungen des Wirtschaftsministeriums. Derzeit finden auch Planungen darüber statt, welche Strecken in Zukunft ausgeschrieben werden sollen. Bei der Oberlandbahn waren vor allem historische Gründe für eine Ausschreibung der Leistung relevant. Schon zu einem früheren Zeitpunkt wurde ein City-Bahn-

⁸⁶⁴ Im Fall der Stadt Mainz wäre ein Anschluß an VRN und RMV notwendig.

⁸⁶⁵ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 112.

Konzept für diese Strecke entwickelt und aus dieser Idee heraus ein völlig neues Bedienungskonzept aufgestellt. Es bot sich daher an, dieses neue Betriebskonzept dann auch zum Gegenstand einer Ausschreibung zu machen⁸⁶⁶.

2.1.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Bedienung der Oberlandbahn wurde zunächst europaweit in Form eines offenen Verfahrens entsprechend den einschlägigen EU-Richtlinien ausgeschrieben. Daraufhin zeigten sich 15 Unternehmen interessiert, von denen schließlich vier Angebote eingereicht hatten. Der Vergleich dieser Angebote mit der bisherigen Situation machte jedoch deutlich, daß nur geringe Effizienzvorteile erreichbar waren und somit den angestrebten Kostenvorteilen nicht entsprochen werden konnte. Die Angebote waren nach den Vorstellungen der BEG zu teuer. Es zeigte sich, daß eine neue Kalkulation des Leistungsumfanges und des Zuschußbedarfs vorzunehmen war. Zunächst wurde daher im November 1996 die europaweite Ausschreibung nach Beschluß des Aufsichtsrates der BEG wieder aufgehoben, um mit den Unternehmen über weitere Einsparmöglichkeiten verhandeln zu können⁸⁶⁷. Darauf folgte eine freihändige Vergabe im Inland nach VOL in Form des beschränkten Verfahrens, da eine erneute europaweite Ausschreibung zu zeitaufwendig gewesen wäre. Dazu wurde durch die BEG die vorgegebene Betriebskonzeption modifiziert. Die vier inländischen Unternehmen, die bisher bei der EU-Ausschreibung schon mitgeboten hatten, reichten entsprechend neue Angebote ein.

Die Bekanntmachung erfolgte bei der ersten, europaweiten Ausschreibung wie üblich im EU-Amtsblatt, im Bayerischen Staatsanzeiger und im Bundesausschreibungsblatt. Wesentliche Veränderungen in den Vorgaben bei der rein nationalen Ausschreibung ge-

⁸⁶⁶ Vgl. BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

⁸⁶⁷ Vgl. JANTSCHI-HAUCKE, K., Ausschreibung Oberlandbahn wieder aufgehoben, Pressemitteilung Nr. 61192/96 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft Technologie und Verkehr vom 8. November 1996 oder o.V., Stopp für Ausschreibung, Nachrichten, in: Bus und Bahn Heft 12/96, S. 18.

genüber der ersten europaweiten Ausschreibung war die verringerte Zahl der einzusetzenden Fahrzeuge. Damit wurden auch die Differenzen zwischen den vier verschiedenen Angeboten größer. Je weniger Zugkilometer gefordert wurden, um so geringer wurde der Kostenunterschied zwischen den regionalen Eisenbahnverkehrsunternehmen im Vergleich zur DB AG, da der Fixkostenanteil an Bedeutung gewann. Mit einer erhöhten Kilometerleistung bei der modifizierten Vergabe konnte also der Nachteil der regionalen Kleinanbieter gegenüber der DB AG hinsichtlich der Größenvorteile⁸⁶⁸ reduziert werden. In diesem Zusammenhang zeigt sich ein gravierender Wettbewerbsvorteil der DB AG, welche als Großunternehmen zusätzlich über die entsprechenden Reserven an Fahrzeugen verfügt und somit im Bedarfsfall schnell Ersatzfahrzeuge bereitzustellen kann, im Besitz eigener, im gesamten Bundesgebiet verteilter Werkstätten ist sowie bei den Trassenpreisen einen Mengenrabatt genießt. Somit war es der DB AG möglich, zu sehr viel günstigeren Konditionen anzubieten, als dies kleine Eisenbahnverkehrsunternehmen vermochten.

Die nunmehr an ein privates Verkehrsunternehmen vergebene Aufgabe umfaßt den Betrieb und nur zu sehr geringen Teilen die Planung, denn vom Staatsministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr wird ein Schienenpersonennahverkehrsplan (SPNV-Plan) erstellt, in dem die Linienführung vorgegeben wird, wie auch Angaben zur Taktdichte und allgemeine Vorgaben bezüglich der Fahrzeuge, wie Höchstgeschwindigkeit und Sitzplatzkapazität. Bei der Ausschreibung auf EU-Ebene war die Betriebskonzeption durchaus noch modifizierbar. Diese Gestaltungsmöglichkeiten wurden erst im Zuge der freihändigen Vergabe mit genauerer Vorgabe einer modifizierten Konzeption eingeschränkt. Dennoch bestanden weiterhin Spielräume. Vor allem im Bereich der Fahrplanverdichtung blieb noch Raum zur eigenverantwortlichen Gestaltung durch den Unternehmer. Darüber hinaus ließen sich bei

⁸⁶⁸ Die DB AG hat durch das bundesweite Angebot den Vorteil bei Streckenbedienungen, für die noch nicht das Stückkostenminimum erreicht ist, aufgrund der Fixkostenstreuung günstigere Angebote vorlegen zu können, während die Regionalbahnen die Fixkosten ausschließlich aus Bedienung einer oder weniger Strecken decken müssen.

der zur Einhaltung des vorgegeben Stundentaktes vorzusehenden Zahl der einzusetzenden Fahrzeuge, der Zugcharakteristika und im Servicekonzept (Personaleinsatz) eigene Ideen des Unternehmers verwirklichen. Insbesondere war der Unternehmer frei in der Unterscheidung, ob eine eigene Werkstatt aufgebaut oder ob vorhandene gegen Entgelt genutzt werden sollten.

Die Ausschreibung wurde ausschließlich von der BEG durchgeführt, es wurde allerdings zur Bewertung der Angebote ein privater Gutachter mit einbezogen. Die bei den Bietern durch die Kalkulation entstandenen Aufwendungen wurden nicht erstattet. Die Kriterien, nach denen der Zuschlag erteilt wurde, waren im einzelnen⁸⁶⁹:

- die formale Konformität (entspricht das Gebot den formalen Erfordernissen der Ausschreibung?),
- inhaltliche Konformität (wurden die Leistungsvorgaben in der Angebotskalkulation eingehalten?),
- Qualität und Wirtschaftlichkeit des Leistungsangebotes,
- Höhe der Ausgleichszahlungen (Preis für die Leistungserbringung),
- zugesicherte Qualitätsstandards und -garantien (Sicherheitsaspekt, Einhaltung der Vorgaben),
- Leistungsfähigkeit der Bieter (Seriosität, Unzufriedenheit wie etwa Erfahrungen aus den sich häufenden Verspätungen der DB AG haben nach Auskunft des befragten Vertreters der BEG dabei gleichfalls eine Rolle gespielt).

Der Zuschlag erging schließlich an die Bietergemeinschaft aus DEG-Verkehrs GmbH und Bayerischer Zugspitzbahn AG. Die DEG ist eine gemeinsame Tochter der Compagnie Générale d'Entreprises Automobiles (CGEA)⁸⁷⁰ und der Energieversorgung

⁸⁶⁹ Vgl. auch zum Vorigen BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

⁸⁷⁰ 60 % Anteile an der DEG werden von der CGEA gehalten, die zum Mischkonzern Générale des Eaux gehört. Vgl. LIXENFELD, C. (1998), a.a.O., S. 32.

Schwaben (EVS)⁸⁷¹, die beide als leistungsfähig und kapitalkräftig eingeschätzt werden⁸⁷². In der engeren Wahl für die Entscheidung des Aufsichtsrates der BEG (Vorsitz hat der Bayerische Verkehrsminister) war auch ein Gebot der OVG - einer Bietergemeinschaft bestehend aus der DB AG und zwei weiteren Partnern. Ausschlaggebend für den Zuschlag an die DEG mit ihrem Partner Zugspitzbahn AG⁸⁷³ war zunächst der geringere Preis (beide Bieter hatten die Angebote kurzfristig noch nachgebessert), das überzeugendere Betriebskonzept sowie das zum Einsatz vorgesehene innovativere und flexiblere Fahrzeug vom Typ „Integral“ (im Bedarfsfalle kann dieses gegen Doppelstockwagen ausgetauscht werden). Für den Vergabeentscheid zwar nicht relevant, aber dennoch nach öffentlicher Verlautbarung des Bayerischen Verkehrsministeriums beachtenswert war, daß die Beteiligung bayerischer Unternehmen an der Fertigung der von der DEG verwendeten Fahrzeuge höher ausfiel als etwa bei den von der OVG zum Einsatz vorgesehenen Fahrzeugen vom Typ „Talent“⁸⁷⁴.

2.1.3 Vertragliche Regelungen

Zwischen der Bayerischen Oberlandbahn GmbH (BOB) als Betreiberunternehmen und der BEG wurde ein sogenannter Verkehrsdurchführungsvertrag mit einer Laufzeit von 15 Jahren geschlossen. Nach Einschätzung des befragten Vertreters der Bayeri-

⁸⁷¹ Die EVS befindet sich mehrheitlich in der Hand von Zweckverbänden zur Elektrizitätsversorgung sowie einer Landesbeteiligung von 10 %. Vgl. COMMERZBANK (1997), a.a.O., S. 316. Die Beteiligung der EVS an der DEG über die AGIV Frankfurt umfaßt allerdings auch nur 10 %.

⁸⁷² Die DEG hat sich etwa auch neben vier weiteren Unternehmen (DB AG, Karsdorfer Eisenbahn und Altona-Kaltenkirchen Eisenbahn AKN) auch bei der Vergabe von fünf Regionalstrecken in Schleswig-Holstein beworben. Vgl. O.V., Franzosen bieten für Bahnstrecken im Norden, in: FAZ vom 11.10.97, S. 23.

⁸⁷³ Diese war wie auch die DEG bis 1997 eine 100 %ige Tochter der AGIV AG für Industrie und Verkehrswesen in Frankfurt, die ihre Anteile veräußert hat, und ist damit als Privatunternehmen einzustufen. Vgl.: COMMERZBANK (1997), a.a.O., S. 31.

⁸⁷⁴ Vgl. FELDMANN, J., Entscheidung Oberlandbahn gefallen - DEG erhält den Zuschlag, Pressemitteilung Nr. 31/97 des Bayrischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 14. Februar 1997.

schen Eisenbahngesellschaft kann der Abschreibungszeitraum für die Schienenfahrzeuge in etwa auch mit 15 Jahren bemessen werden. Der Vertrag endet entgegen der üblichen Regelung in derartigen Verträgen nach Ablauf der vorgesehenen Geltungsdauer, ohne daß es der Kündigung bedarf. Allerdings wird die Möglichkeit von Verhandlungen über eine Verlängerung des Vertrages ausdrücklich genannt. Beiden Vertragspartnern steht das Recht zur außerordentlichen Kündigung zu, sofern dafür ein wichtiger Grund gegeben ist (etwa schuldhafte und schwerwiegende Vertragsverletzungen oder Finanzierung der Fahrzeuge durch ein Fondsleasing trotz des ausdrücklichen Verbotes).

Um eine möglichst fristgerechte Aufnahme des Betriebs zu ermöglichen, haben sich beide Vertragsparteien zum gegenseitigen Zusammenwirken verpflichtet. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, in der ein gegenseitiger Informationsaustausch zwischen BEG, BOB und möglichst auch den Fahrzeugherstellern über den Fortgang der Arbeiten erreicht werden soll. Diese Arbeitsgruppe kann auch über die Vertragslaufzeit hinweg beibehalten werden. Daneben haben sich grundsätzlich Auftraggeber (BEG), Eisenbahnverkehrs- (BOB) und Infrastrukturunternehmen (DB AG), die betroffenen Gebietskörperschaften sowie die anderen Verkehrsunternehmen zur Zusammenarbeit im Sinne einer Attraktivitätssteigerung des ÖPNV-Angebotes verständigt.

Zur Betriebsübernahme wurde die Bayerische Oberlandbahn GmbH (BOB) gegründet, an der die DEG-Verkehrs GmbH zu 75 % als Gesellschafterin beteiligt ist. Die übrigen 25 % sind im Besitz der Bayerischen Zugspitzbahn AG. Der Gesellschaftsvertrag ist der BEG vorzulegen, und sämtliche Änderungen sind anzuzeigen. Bei Änderungen der Beteiligungsverhältnisse hat der Freistaat Bayern das Recht zur Stellungnahme und kann Vorschläge zu der beabsichtigten Änderung machen, die nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes abgelehnt werden können. Das Verkehrsangebot, zu dessen Erbringung sich die Gesellschaft verpflichtet hat, wird in den Anlagen zum Vertragswerk genauer definiert. Dabei bleibt das Unternehmen rechtlich und wirtschaftlich selbständig, es ist allerdings an die sich nach Gesetz und aus der Genehmigung ergebenden Rechte und Pflichten gebunden. Die neuen

und bestehenden Beschäftigungsverhältnisse bei dem privaten Eisenbahnunternehmer sind an der Laufzeit des Vertrages zu orientieren. Mit Hinblick auf die angestrebte hohe Bedienungsqualität ist das Unternehmen über die Pflicht zur allgemeinen Pünktlichkeit und Sicherheit hinaus zu besonderen Serviceleistungen wie der Fahrgastinformation, erhöhtem Komfort und größtmöglicher Sauberkeit angehalten. Zudem müssen die Fahrzeuge dem jeweils aktuellen Stand der Technik entsprechen und regelmäßig Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt werden. Die Anforderungen an das einzusetzende Personal richten sich nach den jeweils allgemein geltenden Qualifikationsvorschriften für Eisenbahnbedienstete. Zu den Aufgaben des Verkehrsunternehmens zählt auch die Information der Fahrgäste über das Leistungsangebot mittels Veröffentlichungen und anderer Vertriebswege. Für die Gewähr eines ununterbrochenen Betriebes sind ausreichende Fahrzeugkapazitäten durch die BOB vorzuhalten.

Das Unternehmen ist laut Vertrag zur Durchführung von Zusatzleistungen im SPNV in Absprache mit der BEG berechtigt, sofern der Vertragsgegenstand von diesen Aktivitäten nicht beeinträchtigt wird. Gleichfalls können Zusatzverkehre zwischen BEG und dem Eisenbahnverkehrsunternehmen direkt vereinbart werden, wobei u. U. entfallende Zugkilometer verrechnet werden. Grundsätzlich bedürfen alle Änderungen des vereinbarten Leistungsangebotes der Zustimmung des Auftraggebers. Für eine vom Auftraggeber geforderte Mehr- oder Minderleistung kalkuliert das Unternehmen im voraus einen dann fälligen Ausgleichsbetrag, soweit eine Kompensation über Tarifeinnahmen nicht möglich ist.

Die BOB erbringt die vereinbarten Verkehrsleistungen auf eigene Rechnung und ist dabei zur Anwendung des vertraglich vereinbarten Verkehrstarifes verpflichtet. Beabsichtigt die BEG, den Tarif in Teilbereichen günstiger zu gestalten (z. B. kostenlose Fahrradbeförderung, Anerkennung anderer Fahrausweise u. a.), ist dies über Zusatzvereinbarungen mit entsprechendem Ausgleich damit verbundener wirtschaftlicher Nachteile möglich. Vereinbarungen mit Dritten, etwa zur Anerkennung von Fahrausweisen der DB, bedürfen wiederum der Zustimmung durch den Auftraggeber. Darüber hinaus erhält das Unternehmen jährliche Ausgleichszah-

lungen von der BEG, deren Höhe bei der Gebotsabgabe zu kalkulieren war und über die Laufzeit des Vertrages weitgehend fixiert ist. Die Kosten für die Infrastrukturbenutzung sind in den Ausgleichszahlungen enthalten und werden an die DB AG weitergeleitet. Die zu leistende Ausgleichszahlung ergibt sich grundsätzlich aus der Differenz von Kosten und Einnahmeerwartung. Auf diese Zahlungen wird keine Umsatzsteuer erhoben. Die zielkonforme Verwendung der Ausgleichszahlungen ist der BEG nachzuweisen und die dafür notwendige Einsichtnahme in Geschäftsunterlagen und Wirtschaftsplanungen zu gewähren. Sich im Verlauf ergebende Mehr- oder Mindereinnahmen haben keinen Einfluß auf die Ausgleichszahlungen der BEG, d. h. das unternehmerische Risiko verbleibt bei dem Verkehrsunternehmen. Gleichfalls stehen dem Unternehmen Einnahmen aus Nebentätigkeiten zu. Solche Geschäftstätigkeiten des Unternehmens wie etwa Werbung auf den Fahrzeugen sind nur mit Zustimmung der BEG zulässig. Der Vertrag sieht bei den oben genannten finanziellen Verpflichtungen der BEG aus den Vereinbarungen den Vorbehalt der haushaltsrechtlichen Bewilligung durch den Landtag vor.

Wird Schienenersatzverkehr erforderlich, werden die Ausgleichszahlungen um die dadurch eingesparten Kosten vermindert. Eine recht interessante im Vertrag zu findende Anpassungsklausel besagt, daß die BEG, sollte das beauftragte Verkehrsunternehmen während der Vertragslaufzeit bei anderen Leistungsvergaben innerhalb der Bundesrepublik günstigere Konditionen einräumen als bei der Oberlandbahn, eine entsprechende Angleichung der Vertragsbedingungen verlangen kann. Weiterhin sind Anpassungen in folgenden Fällen vorgesehen:

- Erhöhung der Personalkosten (Tarifabschluß des Arbeitgeberverbandes Deutscher Eisenbahnen) oder des Treibstoffkostenindex (um mehr als fünf Prozentpunkte gegenüber der Situation bei Vertragsabschluß oder der letzten Anpassung laut Angaben des Statistischen Bundesamtes),
- Kostensteigerungen von mindestens 5 % aufgrund von Änderungen der Betriebskonzeption, die durch das Infrastrukturunternehmen DB AG veranlaßt wurden,

- Verminderung der Regionalisierungsmittel des Bundes um mehr als 1 %,
- unerwartet verschärfte Anforderungen an die Fahrzeuge durch Gesetz, behördliche Anordnungen oder Forderungen der Infrastrukturunternehmung,
- erhöhte Kosten infolge eines Anstiegs des Verkehrsaufkommens über das der ursprünglichen Kalkulation zugrundeliegende Ausmaß,
- wesentlich veränderte Regelungen zur Einnahmenaufteilung von anzuwendenden Gemeinschaftstarifen.

Dabei ist jeweils immer auch die Möglichkeit einer Anpassung der Verkehrstarife anstelle der Erhöhung der Ausgleichszahlungen in Betracht zu ziehen. Der Vertrag sieht zudem keine detaillierten Regelungen zur Entgeltveränderung bei Nachforderungen oder Minderleistung vor. Es wird nur bestimmt, in welchen Fällen es zu Nachverhandlungen kommt.

Zur Überprüfung der vertragsgemäßen Leistungserstellung erfolgt eine Kontrolle durch die BEG oder von dieser beauftragte Dritte, welche die BOB nach Absprache zu ermöglichen hat (Zutritt zu den Fahrzeugen und Einsichtnahme in relevante Betriebsabläufe und darüber zu führende Aufzeichnungen). Weiterhin ist der zum Einsatz vorgesehene Bestand an Schienenfahrzeugen der BEG zu belegen und eine Vereinbarung zur Gestellung von Straßenfahrzeugen für möglicherweise einzurichtenden Schienenersatzverkehr nachzuweisen. Zu den Informationspflichten des Verkehrsunternehmens zählen die Weitergabe von Daten zum Verkehrsaufkommen auf der Strecke, zu betrieblichen Unregelmäßigkeiten wie Unfällen und Störungen sowie monatliche Berichte zur Pünktlichkeit und über die erbrachten Zugkilometerleistungen. Werden Verstöße des Eisenbahnverkehrsunternehmens gegen vertragliche Vereinbarungen festgestellt, so ist die BEG je nach Schwere des Vergehens berechtigt, die Ausgleichszahlungen bis zu einer Höhe von 7 % der Jahreszahlungen zu kürzen.

Die Beschaffung der Fahrzeuge ist ausschließlich eine Angelegenheit des Verkehrsunternehmens, d. h. es gibt keine Unterstüt-

zung durch die BEG. Allerdings hat sich inzwischen die Situation in Bayern durch eine neu gebildete Leasinggesellschaft - die RAILSERVICE BAYERN - verbessert, welche Fahrzeuge an Eisenbahnverkehrsunternehmen im Rahmen von Leasingverträgen überläßt. Dies ist auch in Form eines sogenannten „Full-Service“ möglich, bei dem die Leasinggesellschaft auch die Reinigung und Wartung der Fahrzeuge übernimmt. Damit wäre es möglich gewesen, die Vertragsdauer zu kürzen; doch bei Vertragsabschluß bestand diese Möglichkeit noch nicht. Nach Ablauf der 15 Jahre können die Fahrzeuge an die Leasinggesellschaft zurückgegeben werden. Das Leasing ist allerdings ausschließlich eine Angelegenheit des Betreibers, und es bedarf keiner vertraglichen Regelungen zwischen der BEG und dem Eisenbahnverkehrsunternehmen. Sollten sich während der Laufzeit geänderte Anforderungen an den Standard der Fahrzeuge ergeben, so besteht bei Einschaltung des Leasingunternehmens die Möglichkeit, Fahrzeuge frühzeitig zurückzugeben und diese gegen neue einzuwechseln. Vertraglich untersagt ist die Finanzierung der Fahrzeugbeschaffung durch ein Fondsleasing.

Die zur Betriebsübernahme erforderlichen Werkstätten waren entweder von der DB AG zu übernehmen oder die Wartungs- und Reparaturleistungen bei der DB in Auftrag zu gegeben, oder es konnten eigene neue Anlagen errichtet werden. Die BOB hat sich dazu entschlossen, eigene Werkstätten an den Endpunkten der Strecke zu bauen. Diese befinden sich folglich im Eigentum des Betreiberunternehmens. Ob die Einrichtungen nach Vertragsablauf an einen eventuellen Neuanbieter übergeben werden oder eine sonstige Veräußerung erfolgt, ist bislang ungeklärt und ist auch im Vertrag nicht geregelt. Damit besteht kein öffentliches Eigentum am notwendigen Produktionskapital (abgesehen vom Schienennetz der DB AG).

Im Konkursfalle gilt, daß die BEG als Aufgabenträgerin ein anderes Verkehrsunternehmen mit der Durchführung beauftragen muß. Rechtlich zu prüfen wäre nach Ansicht des befragten Vertreters der BEG die Möglichkeit, ob der Verkehr nicht der DB AG wegen ihrer gesonderten Rolle als Unternehmen im Staatseigentum auferlegt werden kann, d. h. die DB wäre dann gegen Aus-

gleich der zusätzlichen Kosten zur Durchführung der geforderten Leistungen verpflichtet.

2.1.4 Sonstige Erfahrungen

Die Erfahrungen mit der Leistungsvergabe sind bislang aufgrund der erst kürzlich begonnenen Umsetzung des Vorhabens noch sehr gering. Bezüglich der Qualität sei erwähnt, daß die Einführung eines neuen Betriebsleitsystems die genaue Ortung der Fahrzeuge durch die Betriebsleitzentrale per GPS ermöglicht. Darüber ist ein monatlicher Bericht bei der BEG einzureichen. Somit kann der geforderten Verfügbarkeit der Betriebsdaten recht detailliert nachgekommen werden, d. h. die BEG kann z. B. genau über den Grad der Pünktlichkeit in Kenntnis gesetzt werden.

Hinsichtlich der erreichbaren Kosteneinsparungen durch die Vergabe an ein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen ist keine Aussage möglich, da die Vergleichbarkeit zwischen dem Ausgangszustand und der Situation nach der Ausschreibung nicht gegeben ist. Zum Ausmaß der verbleibenden Verwaltungskosten kann ebenfalls keine genaue Aussage gemacht werden. Die BEG erhält Berichte und bestellt die Eisenbahnverkehrsleistungen. Zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht an sich nur bei Problemen im Betrieb. Es sind daher bei der BEG nur 25 Mitarbeiter tätig, die für den gesamten Freistaat Bayern zuständig sind. Die Hauptaufgabe liegt in der Planung und Bestellung der Verkehrsleistungen. Daneben erfolgt eine Abstimmung mit dem allgemeinen ÖPNV⁸⁷⁵.

Bei den Reaktionen der verschiedenen Interessengruppen auf die getroffenen Maßnahmen war zu beobachten, daß sich die Gewerkschaften geschlossen gegen die Maßnahme ausgesprochen haben. Von seiten der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands wurde die Befürchtung geäußert, mit der Vergabe seien 300 Arbeitsplätze gefährdet und zu deren Absicherung seien nicht genügend Maßnahmen ergriffen worden. Dem wird vom Bayerischen Verkehrsministerium entgegengehalten, daß die bestellten Bahnleistungen

⁸⁷⁵ Vgl. auch zum Vorigen BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

auf der Strecke, gemessen in Zugkilometern, um 30 % gesteigert wurden, was auch eine entsprechende Personalausstattung erforderte. Darüber hinaus sei im Zuge der Regionalisierung das Angebot im Schienenpersonennahverkehr in Bayern um ca. 15 % ausgedehnt worden⁸⁷⁶. Die vom Freistaat Bayern mit dem Fahrplanwechsel 1996/97 bei der DB AG bestellten Mehrleistungen haben das Problem der Behandlung von bisher auf der Oberlandbahn eingesetzten Mitarbeitern der DB AG entschärft, da das auf der Oberlandbahn freigesetzte Personal durch den Mehraufwand auf anderen Strecken gebunden wird. Diese Problematik wird an Bedeutung allerdings zunehmen, wenn in Zukunft mehrere Strecken ausgeschrieben werden, denn dann wäre ein einfacher Ausgleich zwischen den Linien nicht mehr möglich⁸⁷⁷. Von den Fahrgastverbänden als Vertreterorganisation der ÖPNV-Nutzer wurde die Vergabe an ein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen dagegen eher befürwortet. So wird die Vergabe an ein privates Unternehmen in Konkurrenz zur DB AG ausdrücklich begrüßt, da durch Wettbewerb unter den Eisenbahnunternehmen das Angebot im SPNV durch mehr Kundendienst, moderneres Zugmaterial und dichtere Zugfolgen verbessert wird⁸⁷⁸. Von dieser Seite wird auch das Arbeitsplatzargument für unzutreffend erklärt, da in einem verbesserten Angebot im Nahverkehr mehr die Chancen für einen Anstieg der Beschäftigung gesehen werden⁸⁷⁹.

⁸⁷⁶ Vgl. FELDMANN, J., Bayerns Verkehrsminister widerspricht Eisenbahnergewerkschaft, Pressemitteilung Nr. 34/97 des Bayrischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 17. Februar 1997.

⁸⁷⁷ Vgl. BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

⁸⁷⁸ Vgl. NAGEL, A., Oberlandbahn, Aktuelle Faxinformation der Aktion Münchner Fahrgäste vom 16.02.97. oder O.V., Frischer Wind auf der Bahnstrecke von München nach Bayrischzell/Lenggries - VCD begrüßt Entscheidung zur Oberlandbahn, Pressemitteilung des Verkehrsclub Deutschland e.V. Landesverband Bayern vom 17. Februar 1997.

⁸⁷⁹ Vgl. ebenda.

2.2 Dieselstrecken im Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)

2.2.1 Ausgangslage

Aufgabenträger für den SPNV ist in dieser Region entsprechend dem Regionalisierungsgesetz in Nordrhein-Westfalen der aus neun kommunalen Gebietskörperschaften gebildete Zweckverband VRS. Neben diesem kommunalen Verband, der vor allem hoheitliche Aufgaben wie die Bestellung der geforderten Verkehrsleistungen wahrnimmt, ist die VRS GmbH, an welcher der Zweckverband sowie die betroffenen Kommunen als Gesellschafter beteiligt sind, für alle operativen Aufgaben zuständig. Mit Übergang der Verantwortlichkeiten im SPNV zum 1.1.1996 erfolgte der Entschluß zur Ausschreibung der Bedienung der sogenannten Dieselstrecken im VRS. Dazu zählen:

- Linie 33 (KBS 475/476): Bonn-Euskirchen-Bad Münstereifel (48 km Streckenlänge),
- Linie 34 (KBS 474): Köln-Euskirchen-Jückerath (84 km Streckenlänge),
- Linie 38 (KBS 459): Köln-Overath-Gummersbach (59 km Streckenlänge).

Die Strecken wurden vor der Vergabe von der DB AG (frühere DB) betrieben. Ausschreibende Instanz war der Zweckverband VRS. Die Durchführung des operativen Geschäftes oblag primär der VRS GmbH, die dafür auch entsprechende Gelder erhalten hat. Die VRS GmbH gibt nun wiederum zur Erfüllung ihrer Aufgabe teilweise Gutachten bei externen Beratungsinstitutionen in Auftrag, da nicht alle Funktionen von den Mitarbeitern übernommen werden können.

2.2.2 Das Ausschreibungsverfahren

Zur Teilnahme an dem Vergabeverfahren mußten die bietenden Unternehmen zunächst einen Nachweis über die vorhandene Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit erbringen, Belege über die Umsatzsituation der letzten drei Geschäftsjahre beifügen,

die Mitgliedschaft in der Berufsgenossenschaft nachweisen und die Zulassung zur Infrastruktur (DB-Zulassung) sowie als Eisenbahnverkehrsunternehmer belegen. Gleichfalls waren der Abschluß einer Haftpflichtversicherung für Folgen der Betriebsführung sowie ein ausreichender Insolvenzschutz nachzuweisen.

Im Vorfeld der Ausschreibung wurde für jede Linie ein Leistungsheft ausgearbeitet, in dem recht detailliert die Mindestanforderungen des VRS an die Leistungserbringung aufgeführt wurden. Enthalten waren zum einen Angaben zu den gegebenen Streckencharakteristika, wie Streckenlängen, Anzahl der Stationen und deren Kilometrierung, Fahrzeiten, Zustand der Strecke, Fahrplandaten, zukünftige Ausbauvorhaben und eingesetzte Fahrzeuge. Der von den Unternehmen zu kalkulierende Leistungspreis war über die zehnjährige Vertragslaufzeit hinweg für jedes Kalenderjahr einzeln zu berechnen. Zum anderen war im Leistungsverzeichnis ein Grundbetriebsprogramm mit den gegebenen Betriebsrestriktionen, Bedienungsintervallen und der zugrundegelegten Bemessung der Platzkapazitäten der Fahrzeuge vorgegeben worden. Der Fahrplan 1996, der an den von der DB eingesetzten lokbespannten Zügen ausgerichtet ist, galt dabei als Mindestanforderung, wobei eine Verbesserung durch Einsatz modernerer Triebwagen durchaus erwünscht war. Vom ausgeschriebenen Betriebsprogramm ausgenommen waren die ländergrenzüberschreitenden Eilzugdienste (inzwischen durch Fahrzeuge mit Neigetechnik des Typs 611 bedient). Diese überregionalen Verkehre werden in gesonderten Abstimmungen zwischen den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geregelt, wobei der VRS Kooperationsaufgaben übernimmt.

Weitere vom beauftragten Verkehrsunternehmen zu übernehmende Leistungsverpflichtungen sind die Bereitstellung der erforderlichen Fahrzeuge inklusive einer Betriebsreserve sowie deren Wartung und Instandhaltung, die Trassenplanung in enger Koordination mit dem Auftraggeber und die Bestellung der benötigten Fahrplantrassen beim Netzeigner, die Fahrgastinformation (Fahrplanbekanntmachung, allgemeine Kundeninformation über das Leistungsangebot im Verbundgebiet des VRS), die Nutzung der Personenverkehrseinrichtungen, Fahrscheinverkauf nach den Ver-

bundbestimmungen sowie schließlich die Durchführung von Kommunikationsmaßnahmen. Zudem obliegt dem Verkehrsunternehmen die Organisation eines im Bedarfsfall notwendig werden den Schienenersatzverkehrs. Im Leistungsverzeichnis wurde weiterhin ein Qualitätsprofil mit Anforderungen an die Pünktlichkeit, an eine Verbesserung der Reisezeiten, an die Qualität des eingesetzten Personals, an die Sauberkeit, den Komfort, die Sitzplatzkapazität und an die Sicherheit der Fahrzeuge formuliert.

Grundsätzlich kamen verschiedene Fahrzeugtypen für die Bedienung der betreffenden Strecken in Frage. Nach den Vorgaben des Leistungsverzeichnisses wurde allerdings das Fahrzeug vom Typ „Talent“ der Firma TALBOT als besonders geeignet angesehen. Als Bedingungen waren gestellt, daß die Fahrzeuge über einen Dieselantrieb verfügen und die Tauglichkeit für einen S-Bahnbetrieb mit entsprechenden Beschleunigungswerten besitzen müssen. Auf allen drei ausgeschriebenen Strecken war möglichst ein 20-Minuten-S-Bahn-Takt vorzusehen. Letztlich wurde auch der vertraglich zu vereinbarende Personalbesatz vorgegeben.

Den Unternehmen war freigestellt, jeweils darüber hinausgehende zusätzliche Leistungen anzubieten. Darüber hinaus wurden in den Ausschreibungsunterlagen direkt Optionsbereiche angegeben, nach denen die Gebote verschiedene Varianten berücksichtigen konnten. Dies war etwa für die Optionen zum Wegfall oder Erhalt der ersten Wagenklasse, den Einbau von Klimaanlage und geschlossener Sanitäreinrichtungen in den Fahrzeugen, dem Einsatz zusätzlicher Service- und Sicherheitskräfte und verschiedener Varianten der Fahrplanbedienung vorgesehen. Als weitere Option wurde auch eine Kalkulation für einen verlängerten Vertragszeitraum von 15 Jahren zugelassen.

Auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses war dann von den Bietern eine aufgeschlüsselte Kalkulation für die einzelnen Leistungskomponenten zu erstellen. Zu diesem Zwecke war den Ausschreibungsunterlagen ein vorgegebenes Kalkulationsschema beigelegt. Der Leistungspreis, der noch um die erzielten Einnahmen und Zuwendungen reduziert wurde, war dann Kriterium für den Vergabeentscheid. Daneben waren allerdings auch die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Bieters, die Men-

ge und Organisation des Leistungsangebotes, der zum Einsatz vorgesehene Fahrzeugtyp und die Erfüllung der Qualitätskriterien entscheidend.

Die Ausschreibung wurde europaweit auf Grundlage der VOL durchgeführt. Die Bekanntmachung erfolgte ausschließlich im EU-Amtsblatt. Nach Eingang der Angebote trat der VRS mit jedem Unternehmer in Verhandlung über einen Vertragsabschluß. Insgesamt hatten sich neun Interessenten die Ausschreibungsunterlagen zusenden lassen. Darunter war auch eine ausländische Unternehmung (die franz. Firma CSFT), welche sich beinahe auch endgültig beworben hätte, aber letztendlich aufgrund des starken Engagements in Südeuropa auf eine Teilnahme verzichtete. Endgültig um die Vergabe beworben hatten sich drei Unternehmen:

- DB AG (bisherige Betreiberin der Strecken),
- Dürener Kreisbahn (Gebot für eine Linie),
- SSB (Stadtwerke Bonn für die Linie Bonn-Euskirchen als isolierte Strecke).

Die beiden regionalen Verkehrsunternehmen hatten nur für einzelne Strecken Angebote eingereicht. Zu vermuten war, daß diese durch die regionale Verbundenheit (Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten) einen gewissen Vorteil gegenüber der DB AG verbuchen und zudem flexibler agieren könnten, weil diese unabhängig von einer Konzernzentrale sind. Bei einer Strecke war das Angebot eines der regionalen Verkehrsunternehmen einem Zuschlag sehr nahegekommen. Im Falle der isolierten Strecke Bonn-Euskirchen, auf der keinerlei andere Verkehre abgewickelt werden, war von seiten des VRS auch mit einem Angebot der HGK (Hafen und Güterverkehr Köln) gerechnet worden. In Zusammenarbeit mit der SSB hätte dieses Unternehmen nach Einschätzung des befragten Vertreters des Zweckverbands sicherlich ein attraktives Angebot abgeben können. Die notwendige Fahrzeuginfrastruktur war bei den regionalen Unternehmen - ebenso wie bei der DB AG - nicht vorhanden und mußte zunächst beschafft werden.

Die Auswertung der Angebote ergab, daß die DB AG für alle drei Strecken das jeweils günstigste Angebot eingereicht hatte. Zusätzlich verbilligte sich deren Angebot bei einer Paketlösung (Zuschlagserteilung für alle drei Strecken) und einer Vertragslaufzeit über 15 Jahre entgegen der vom VRS anvisierten 10 Jahre nochmals, indem für den gleichen Betrag bei einer Strecke zusätzlich ein 20-Minuten-Takt und ein geschlossenes Toilettensystem bei den Fahrzeugen angeboten wurde. Ein weiterer Vorteil der DB-Offerte war, daß diese zusichern konnte, bis zur Beschaffung der neuen Triebfahrzeuge den Verkehr ohne Aufpreis schon mit bisher eingesetzten alten Fahrzeugen aufzunehmen, obgleich dies sehr viel höhere Kosten verursacht als der Betrieb mit modernen Triebwageneinheiten. Diese Möglichkeit konnten die anderen regionalen Verkehrsunternehmen nicht bieten. Außerdem machte sich ein Heimvorteil auch auf seiten der DB AG darin bemerkbar, daß der DB AG die betreffenden Strecken bereits ausreichend bekannt waren. In der Summe stellte das Angebot der DB AG für den VRS die attraktivste Variante dar, so daß schließlich auch der Zuschlag an diese erging.

2.2.3 Vertragliche Regelungen

Die Laufzeit des zwischen der DB AG, der VRS GmbH und dem Zweckverband VRS abgeschlossenen Betriebsführungsvertrages umfaßt den Zeitraum von 15 Jahren, obgleich, wie bereits angesprochen, von der Verbandsversammlung ursprünglich eine Vergabe über zehn Jahre gefordert worden war. Nach Einschätzung des befragten Vertreters des Zweckverbandes kann in diesem Zeitraum wiederum von einer vollständigen Abschreibung der Schienenfahrzeuge ausgegangen werden. Das Vertragswerk regelt den Umfang der vom Verkehrsunternehmer zu erbringenden Verkehrsleistungen, die Gültigkeit der Tarifbestimmungen des VRS, die Einnahmenaufteilung und die Zahlungs- und Abrechnungsmodalitäten. Bei der Vertragsausgestaltung wurde eine namhafte Rechtsanwaltskanzlei eingebunden. Dies war - nach Auffassung des Interviewpartners - notwendig, um in den Verhandlungen gegenüber den Fachjuristen des Verkehrsunternehmens ebenbürtig zu sein.

Im Vorfeld der Ausschreibung wurden bereits detaillierte Untersuchungen über die Haltestellen und den zu erwartenden Bedarf vorgenommen. Damit war etwa der künftige Fahrgastzuwachs aufgrund eines neu zu errichtenden Industrieparks an einer Linie vorzeitig in die Berechnungen mit aufzunehmen. Die Aufwendungen für diese Untersuchung der VRS GmbH waren von dem beauftragten Verkehrsunternehmen zu tragen. Auf Grundlage dieser Daten ist dieses Unternehmen auch zu einer Fortführung der Ermittlung von Daten über das Nachfrageverhalten verpflichtet, die an die VRS GmbH weiterzuleiten sind. Daneben sind im Rahmen des Einnahmenausgleichsverfahrens die für dieses Verfahren erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Es wurde aufgrund der auf dieser recht ausführlichen Datenbasis basierenden Angebotsvorgabe in der Ausschreibung kein besonderes Gewicht auf eine Anpassung der Leistungsvereinbarungen im Vertrag gelegt. Nach den Vorgaben des Leistungsverzeichnisses sind jedoch im Falle von Veränderungen des Nachfrageverhaltens während der Vertragslaufzeit Regelungen zur Anpassung des bestellten Leistungsumfanges zu vereinbaren. Dazu gehören Mehr- oder Minderleistungen beim Grundprogramm (Erhöhung/Senkung der Platzkapazitäten in Zügen oder Wegfall ganzer Zugleistungen) sowie Neuleistungen durch zusätzlich in den Fahrplan aufgenommene Leistungen, für die jeweils ein Kostenersatz je Zugkilometer oder Sitzplatz/Zugkilometer vorgesehen wird. Die Änderungswünsche des Auftraggebers sind so schnell wie möglich vom Verkehrsunternehmen umzusetzen. Daneben existiert die Möglichkeit zum Ausstieg aus dem Vertrag, falls die Fortführung für eine Seite nicht mehr zumutbar ist. Im Bedarfsfall ist allerdings nach Einschätzung des befragten Vertreters des Zweckverbandes wohl eher mit bilateralen Verhandlungen zwischen dem Aufgabenträger und dem Verkehrsunternehmen zu rechnen. Mit Änderungen im Betriebsprogramm ist allein schon aufgrund der geplanten und von den betroffenen Kommunen gewünschten Bedienungsausweitung und der Attraktivitätssteigerung beim Angebot auf den Strecken zu rechnen.

Das Verkehrsunternehmen erzielt einerseits Einnahmen aus den Fahrscheinverkäufen und andererseits aus den Ausgleichszahlun-

gen des Zweckverbandes. Bei den Fahrgeldeinnahmen ist die DB AG an den Tarif des Zweckverbandes VRS gebunden. Im VRS besteht ein System, nach dem jedem Unternehmen grundsätzlich die im eigenen Betrieb erzielten Einnahmen zustehen und lediglich ein Fremdnutzerausgleich erfolgt (früher wurden die Einnahmen nach einem komplizierten Verfahren zentral aufgeteilt). Die DB AG erhält demnach einen Unternehmerstatus und nicht nur den eines Erfüllungsgehilfen. Entscheidende Zielsetzung bei der Ausschreibung im VRS war daher, daß nicht etwa wie im Falle des VRR ein reiner Carrier-Vertrag mit dem Verkehrsunternehmen geschlossen wird, sondern das Risiko der Betriebsführung vollständig auf die DB AG übergeht. Diese muß selbständig wirtschaften und mit den erzielten Einnahmen eine Refinanzierung erreichen. Darüber hinaus leistet der VRS lediglich eine im Vertrag vereinbarte feste Ausgleichssumme X für den vorgegebenen Leistungsumfang. Der Zuwendungsanteil wurde im Vertragswerk fixiert und steigt über die Jahre nach einer ebenfalls festgelegten Rate⁸⁸⁰. Sollten sich ab dem Jahre 2002 die relevanten Faktoren wesentlich ändern, so ist die Summe X, ausgerichtet an den Komponenten Personal und Sachkosten, möglichst anzupassen.

Zur Abrechnung zwischen dem Zweckverband und dem Verkehrsunternehmen wird am Ende einer Periode der nach der Ausschreibung vertraglich vereinbarte Leistungspreis um die erzielten Fahrgeldeinnahmen, die Erträge aus Fahrausweisenerkennungen, den Ausgleich der Fremdverkäufe (Fremdnutzerausgleich) und die Erträge aus gesetzlichen Ausgleichsleistungen vermindert. Schließlich ist auch noch der fixierte Ausgleichsbetrag des Zweckverbandes an die DB AG zu subtrahieren. Ergibt sich aus dieser Rechnung ein Defizit, d. h. fallen in einer Periode die Einnahmen geringer aus als der vereinbarte Leistungspreis, so ist dies vom Unternehmen zu tragen. Kommt es hingegen zu einem Überschuß der Erlöse gegenüber dem vereinbarten Leistungspreis, wird über dessen Aufteilung eine gesonderte Vereinbarung mit dem Zweckverband geschlossen. Von der Rechnung ausgenommen sind Trassenpreissenkungen der Fahrweg AG, die ungekürzt an den Zweckverband weiterzuleiten sind.

⁸⁸⁰ Woran dies ausgerichtet wurde, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

Vereinbarter Leistungspreis

- Variabel: - Einnahmen aus Fahrausweisverkäufen
 - Anteilige Einnahmen aus Fremdverkäufen
 - Erträge aus Fahrausweisenerkennungsregelungen

-
- Fix: - Ausgleichszahlungen durch den Zweckverband
 VRS aus Mitteln des Regionalisierungsgesetzes
-

= positives oder negatives Ergebnis

Der Zweckverband trägt demnach keinerlei Risiko und hat darüber hinaus die Chance, durch einen eventuellen Überschuß des Betreiberunternehmens die Ausgleichszahlungen zu reduzieren. Das die Verkehre durchführende Unternehmen ist überdies durch die Einbindung in den VRS zur Abführung eines Finanzbeitrages in Höhe von 5 % der streckenbezogenen Erträge an die VRS GmbH verpflichtet, der zur Abgeltung der unternehmensübergreifenden Aufgabenübernahme durch den Verbund vorgesehen ist (u. a. Verbundmarketing, Fahrplaninformationen, Verkehrszählungen)⁸⁸¹.

Die DB AG wird insgesamt 45 Fahrzeuge vom Typ Talent (DB-Baureihe 644) auf den drei Strecken Köln-Gummersbach, Köln-Jückerath und Bonn-Bad Münstereifel einsetzen, die mit Klimaanlage und geschlossenen Toilettensystemen ausgerüstet sind. Das Land Nordrhein-Westfalen wird die Anschaffung der Fahrzeuge zu 65 % finanzieren (Gesamtinvestitionsvolumen 207 Mio. DM)⁸⁸². Ursprünglich war lediglich eine Förderung von 50 % vorgesehen, die jedoch aufgrund der Beschaffung des Rollmaterials bei der in Nordrhein-Westfalen ansässigen Firma TALBOT aufgestockt wurde. Die Fahrzeuge befinden sich allerdings im Eigentum der

⁸⁸¹ Vgl. ZWECKVERBAND VRS: Experteninterview am 08.01.1998 in Bergisch Gladbach.

⁸⁸² Vgl. o.V, DB erhält Zuschlag für Vorortstrecken, in: Bus und Bahn Heft 7-8/97, S. 18.

DB AG, und diese trägt das Risiko der Fahrzeuginvestitionen. Sollte es zu einem vorzeitigen Ende der Vertragsbeziehung kommen, so müssen die Fahrzeuge aufgrund der geleisteten Fördermittel des Landes vermutlich an einen möglichen anderen Betreiber weitergegeben werden. Dies ist allerdings zwischen dem Land NRW und der DB AG auszuhandeln. Die Fördervoraussetzungen waren zwar für alle bietenden Unternehmen gleich, da andernfalls auch keine Wettbewerbsgleichheit gegeben wäre. Es bleibt allerdings zu vermuten, daß der DB AG als Großabnehmerin vom Fahrzeughersteller besondere Konditionen bei der Beschaffung zugestanden werden.

Für den Fall eines Konkurses wurde im Vertrag keine Regelung getroffen. Dies ist allerdings bei dem hier beauftragten Unternehmen DB AG als Großkonzern mit noch staatlicher Eigentümerschaft als kein relevantes Problem anzusehen und würde wohl nur bei Verträgen mit kleineren regionalen Verkehrsunternehmen eine Rolle spielen⁸⁸³. Zudem war zur Absicherung im Rahmen der Ausschreibung der Nachweis genügender Bonität und eines Insolvenzschutzes zu erbringen.

Bei nicht vertragsgemäßer Erbringung der Verkehrsleistung, wie etwa auftretender Unpünktlichkeit, ist eine Entgeltminderung vorgesehen. Diese Vertragsstrafe kommt zur Geltung, wenn ein bestimmter Grad an Pünktlichkeit an festgelegten Bezugshaltepunkten nicht erreicht wird. Im Leistungsverzeichnis wird dieser für die Strecke Köln-Jückerath etwa mit maximal 5 % der Züge mit bis zu 2-3 Minuten Verspätung je nach Fahrtrichtung am Haltepunkt Kalscheuren angegeben. Aber auch die allgemeine Beförderungsqualität und der Reinigungszustand der eingesetzten Fahrzeuge kann von Bedeutung sein. Die vorgesehenen Vertragsstrafen reichen nach Leistungsverzeichnis von 20 %, etwa bei Verspätungen oder nicht ausreichend gereinigten Zügen, bis zu 100 % des Leistungspreises bei Totalausfall von Zügen. Einzelheiten dazu regelt der mit dem Eisenbahnverkehrsunternehmen geschlossene Vertrag. Nach den Vorgaben der Ausschreibung ist das Verkehrsun-

⁸⁸³ Vgl. auch zum folgenden ZWECKVERBAND VRS: Experteninterview am 08.01.1998.

ternehmen mit Hinsicht auf eine Sicherung des vertraglich vereinbarten Leistungsniveaus zur Anwendung eines anerkannten Qualitätssicherungssystems verpflichtet. Um dahingehend eine Kontrolle zu ermöglichen, wurde vereinbart, daß das Verkehrsunternehmen Leistungsabweichungen monatlich dem Zweckverband VRS mitteilt. An festgelegten und offen zugänglichen Meßpunkten wird die Pünktlichkeit von der VRS GmbH und der DB AG gemeinsam überwacht. Eine Kontrolle möglicher Schäden oder Funktionsstörungen an Fahrzeugen und Personenverkehrsanlagen hat im Rahmen des Qualitätsmanagements zu erfolgen. Diese sind dann möglichst unverzüglich zu beheben, bzw. es sind entsprechende Maßnahmen zu veranlassen. Die Fahrscheinkontrolle in den Zügen erfolgt stichprobenartig, da die Ausstattung aller Züge mit Begleitpersonal die Kosten unverhältnismäßig erhöht hätte.

2.2.4 Sonstige Erfahrungen

In der Presse war die Resonanz auf den Vergabeentscheid ausnahmslos positiv. Auch aus den Reihen der Politik war die Ausschreibung weitestgehend einstimmig befürwortet worden. Von Gewerkschaftsseite (Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands GdED) waren ebenfalls keine Widerstände zu beobachten, da die bisherige Betreiberin DB AG den Zuschlag erhalten hatte und sich somit keine Änderung in der Zuständigkeit ergab.

Durch die Ausschreibung konnte nach Auffassung des befragten Vertreters des Zweckverbandes VRS der Fiskus in nicht unerheblichem Maße finanziell entlastet werden. Gleichzeitig konnte die Angebotsqualität durch den eingeführten S-Bahn-Standard mit neuen Fahrzeugen erheblich verbessert werden. Die Fahrweg-Sparte der DB AG investiert zudem in die Strecken, da wohl erkannt wurde, daß durch solche Maßnahmen auch mehr Fahrgäste zu akquirieren sind (es handelt sich um eine dreistellige Millionen-summe zur Sanierung bislang vernachlässigter Strecken)⁸⁸⁴, d. h.

⁸⁸⁴ Diese Möglichkeit haben private Betreiberunternehmen, die nicht selbst Eigentümer der Strecke sind, im übrigen nicht. Sie müßten mit der DB Netz AG zunächst in Verhandlungen treten und sich vermutlich an den Kosten beteiligen.

alles in allem wird das Angebot sehr viel kundenfreundlicher gestaltet, als dies bislang der Fall war. Kritisch zu fragen wäre dabei allerdings, ob die Investitionen in den Fahrweg auch dann erfolgt wären, wenn ein anderes Unternehmen als der zum DB Konzern gehörende Geschäftsbereich Nahverkehr den Zuschlag erhalten hätte. Womöglich macht sich hier der durch die Konzernverbundenheit von Infrastruktur und Betrieb bestehende Wettbewerbsvorteil der DB AG gegenüber den regionalen Verkehrsunternehmen bemerkbar⁸⁸⁵.

Die mit der Vergabe verbundenen Kosten für den Zweckverband werden von dem befragten Vertreter des Zweckverbands VRS als gering eingestuft. Dennoch sei mit der Durchführung eine erhebliche Menge des Personals eingebunden worden, und die Aufwendungen für den Rechtsbeistand der Anwaltskanzlei würden ebenfalls zu Buche schlagen. Mit der durch die VRS GmbH in diesem Zusammenhang geleisteten Arbeit zeigte man sich auf seiten des Zweckverbandes recht zufrieden. Unterstützungs- und Beratungsleistungen von Verbänden oder anderen behördlichen Einrichtungen waren nicht erfolgt, obgleich dies in einigen Punkten wünschenswert gewesen wäre.

Nach Einschätzung des befragten Vertreters des Zweckverbandes wurde die auf den drei ausgeschriebenen Strecken angewandte Vertragskonstellation nur dadurch möglich, daß die DB AG bis zum Zeitpunkt der Ausschreibung noch in keinem Fall den Zuschlag bei der Vergabe öffentlicher Transportleistungen erhalten hatte und es sich hier um einen lukrativen Auftrag mit hoher Auftragssumme handelte. Damit war das Interesse der DB AG an einem Zuschlag besonders groß und diese zu Konzessionen bereit. Eine Besonderheit der hier angewendeten Vorgehensweise bei der Beauftragung des Verkehrsunternehmens war, daß der Zuschlag nicht wie sonst üblich vor den eigentlichen Vertragsverhandlungen erfolgte, sondern erst dann, als der Vertrag bereits mit allen drei Bietern ausgehandelt worden war. Damit war es dem beauftragten Betreiber nicht möglich, nach Vergabeentscheid im Rahmen der

⁸⁸⁵ Die DB AG würde zwar auch über die Trassennutzung bei Vergabe der Betriebsleistung an ein drittes Unternehmen verdienen, lukrativer ist jedoch die Gesamtleistung aus Betriebs- und Infrastrukturantrag.

Vertragsverhandlungen Nachforderungen zu stellen, wie es nach Beurteilung des befragten Vertreters des Zweckverbandes im Falle der unten beschriebenen Vergabe im VRR zu beobachten gewesen sei. So wurde mit den bietenden Unternehmen verhandelt, ohne daß die DB AG Kenntnis davon hatte, daß durch sie bereits das günstigste Angebot vorgelegt worden war. Derartige Verhandlungen über die endgültige Leistung waren durchaus gewollt, denn nur so konnte nach Auffassung des befragten Vertreters des Zweckverband VRS erreicht werden, daß im Endeffekt eine Taktverdichtung umzusetzen war und die Ausstattung der Fahrzeuge mit geschlossenen Toilettensystemen jeweils ohne Aufpreis möglich wurde.

Als ein weiterer Vorzug hat sich herausgestellt, daß die drei Strecken gemeinsam vergeben wurden, denn auf diese Weise läßt sich eine sehr viel effizientere Umlaufplanung verwirklichen. Danach ist es also vorteilhaft, kleine Netze zusammengefaßt auszuschreiben. Ursprünglich war auch beabsichtigt worden, alle Schienenstrecken des VRS en bloc auszuschreiben, was sich allerdings nach Auffassung des befragten Vertreters des Zweckverbandes nicht umsetzen ließ. Durch die recht aufwendigen Ausschreibungsverfahren hätte dies zu viel Zeit in Anspruch genommen. Weiterhin ist zu bedenken, daß einzelne Strecken über die Gebiete von fünf verschiedenen Kooperationsräumen verlaufen. Eine Einigung über die Leistungserstellung zu erzielen erscheint hier nahezu unmöglich. Zudem zeigen sich viele kleine Verbände bereits mit der Tatsache zufrieden, daß die DB AG überhaupt ein Angebot vorsieht, und sie haben daher kein gesteigertes Interesse an einer Ausschreibung⁸⁸⁶.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung wurden die Verhandlungen über den Restvertrag zu den bislang noch nicht vergebenen Schienenverkehrsleistungen (sie machen 2/3 des SPNV-Volumens im VRS aus) durchgeführt. Sollte kein Vertrag zustande kommen, so könnten die Verkehre nach Aussage des befragten Vertreters des VRS der DB AG auferlegt werden. In diesem Fall wäre diese ge-

⁸⁸⁶ Zu vermuten ist, daß aus Sicherheitsgründen eine Vergabe an das bisherige Unternehmen bevorzugt wird.

zwungen, ihre genaue Kostensituation offenzulegen, um den in diesem Falle nach EU-Richtlinie vorgesehenen Ausgleich der zusätzlich durch die gemeinwirtschaftliche Leistung entstehenden Kosten zu ermöglichen⁸⁸⁷.

2.3 Bahnstrecken Dortmund-Hagen-Lüdenscheid und Dortmund-Unna im VRR

2.3.1 Ausgangslage

Im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) wurden bislang die S-Bahnlinie S 4 Dortmund-Unna und die Regionalbahnlinie RB 52 Dortmund-Hagen-Lüdenscheid öffentlich ausgeschrieben. Zuvor wurden die Verkehrsleistungen ausschließlich von der DB AG erbracht. Aufgabenträger im SPNV und damit Ausschreibungsinstanz ist wiederum nach dem nordrhein-westfälischen Regionalisierungsgesetz der jeweils zuständige Zweckverband. Dies ist bei beiden Strecken der aus den 24 im Einzugsbereich liegenden Kreisen und kreisfreien Städten gebildete Zweckverband VRR, der wiederum alleiniger Gesellschafter der Verbundgesellschaft VRR GmbH ist. Letztere nimmt nach dem sogenannten Drei-Ebenen-Modell als Managementgesellschaft lediglich beratende Funktionen wahr, d. h. beim VRR handelt es sich um einen kommunalen Verbund und keinen klassischen Unternehmensverbund. Den Vertrag mit dem betriebsführenden Verkehrsunternehmen beschließt letztendlich der Zweckverband.

Beide Linien, RB 52 und S 4, reichen über das Verbundgebiet des VRR hinaus in den benachbarten Zweckverband hinein, so daß die Ausschreibung gemeinsam mit dem dort zuständigen Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhr-Lippe ZRL vorgenommen wurde. Zur Vergabe stand dabei jeweils nur die ausschließliche Erbringung der Fahrleistung an. Während die Stellung der Fahrzeuge und die Vertriebswege zum Aufgabenbereich des Verkehrsunternehmens zählen, verbleibt die Verantwortung für die Fahrplangestaltung beim Zweckverband und für die Infrastruktur

⁸⁸⁷ Vgl. ZWECKVERBAND VRS: Experteninterview am 08.01.1998.

in beiden Fällen - wie auch im VRS - bei der Fahrwegsparte der Deutschen Bahn AG⁸⁸⁸.

2.3.2 Das Ausschreibungsverfahren

Zur Durchführung des Vergabeverfahrens wurde innerhalb der VRR GmbH eine Arbeitsgruppe aus 10 Mitarbeitern gebildet (die gesamte Verbundgesellschaft ist mit 160 Angestellten besetzt), in die auch ein privates Ingenieur- und Wirtschaftsberatungsbüro aus dem Verkehrssektor als Gutachter mit eingebunden war. Der Gutachter hat die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen begleitet und bei der Bewertung der eingegangenen Angebote Hilfestellung geleistet.

Durch die Einbindung der Nahverkehrsstrecken in den Verbundraum des VRR, in dem eine möglichst homogene Angebotskonzeption angestrebt wird, wurden in einem sogenannten Lastenheft (Leistungsverzeichnis) für die beiden Strecken die Qualitätsstandards für die Leistungserstellung detailliert vorgegeben. Darin enthalten waren zunächst Angaben zu den Streckenverläufen sowie den besonderen betrieblichen Kennzeichen wie Beförderungszeiten, erforderliche Anschlußgewährungen, verfügbare Trassenkapazitäten oder Auslastung der Strecke durch anderweitige Verkehre (z. B. den Güterverkehr der DB AG).

Weiteres Element der Vorgaben war ein Betriebsprogramm, welches sich im wesentlichen an dem Status quo des Verkehrsangebotes orientierte. Darin wurden Anforderungen an die Betriebsdurchführung auf Basis des Fahrplans 1995/96 (etwa vorgeschriebene Anschlußgewährung), die Pünktlichkeit (nicht mehr als 5 % der Züge dürfen an bestimmten Haltepunkten über zwei Minuten Verspätung aufweisen), maximale Ausfallzeiten und an den zu organisierenden Schienenersatzverkehr bei Streckenarbeiten sowie die Fahrplanzeiten und Taktdichte (S-Bahn 20 Minuten und Regionalbahn 60 Minuten) formuliert. Im Betriebsprogramm waren zudem Vorgaben bezüglich der einzusetzenden Fahrzeuge, wie die

⁸⁸⁸ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997 in Gelsenkirchen.

erforderliche Zulassung auf DB, ausreichende Platzkapazitäten, die Möglichkeit eines Zweizugverkehrs, abzuschließende Versicherungen, Reinigung und Wartung der Fahrzeuge sowie Anforderungen an das Sicherheits- und Servicepersonal (Einsatzzeiten und Qualifikationserfordernisse). Schließlich waren Angaben zur geforderten Fahrgastbedienung und -information (Fahrausweiskontrollen, Fahrplanbekanntmachung und allgemeine Informationsmittel) enthalten. So wurde etwa für die einzusetzenden Fahrzeuge auf der Regionalbahnlinie festgeschrieben, daß diese mindestens dem Standard des bislang dort eingesetzten Fahrzeugs der DB (Baureihe 628) entsprechen müssen⁸⁸⁹.

Den Bieterunternehmen war freigestellt, in den Angeboten teilweise über die im Leistungsverzeichnis vorgegebenen Mindestanforderungen hinauszugehen. Zu diesen Optionsbereichen zählten die Fahrzeugbeschaffung, Streckenverantwortung, Kommunikation sowie der Vertrieb/Absatz. Alternative Bedienungskonzeptionen gegenüber den Vorgaben waren bei der S-Bahnlinie aufgrund der gegebenen Restriktionen kaum denkbar. Für die Regionalbahnstrecke RB 52 wurde hingegen die Option zur Einführung eines Stadtbahnsystems vorgesehen, zu dem bereits seit sechs Jahren Untersuchungen durchgeführt werden und Maßnahmenvorschläge zur Verbesserung des Verkehrsangebotes existieren⁸⁹⁰. Damit erfolgte die Vergabe unter der Voraussetzung, daß entweder der bislang von der DB AG durchgeführte 30-Minutentakt beibehalten oder aber zum späteren Zeitpunkt die Umsetzung des Stadtbahnkonzeptes angegangen wird. Generell war aber das bisherige Fahrplanangebot Grundlage der Vergabe (Status-quo-Ausschreibung). In diesem Zusammenhang kann allerdings nach Erklärung der interviewten Vertreter des VRR nicht direkt von Nebenangeboten gesprochen werden, sondern es handelt sich um Erweiterungen (Optionsteile) der verpflichtend zu übernehmenden Kernleistung. Die anvisierte Stadtbahnoption für die Regionalbahnlinie war gleichfalls ein Grund für die mit fünf Jahren sehr kurz bemes-

⁸⁸⁹ Vgl. Ausschreibungsunterlagen des Zweckverbandes Verkehrsverbund Rhein-Ruhr/Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhl-Lippe, unveröffentlicht, Lastenheft S4 oder Lastenheft RB 52, S. 2 ff.

⁸⁹⁰ Vgl. ebenda, Lastenheft S 4, S. 15 f. oder Lastenheft RB 52, S. 14 f.

sene Vergabedauer. Um in dieser Hinsicht noch alle Möglichkeiten offen zu halten, wurde eine langfristige Bindung abgelehnt.

Vorgesehen war weiterhin die Anerkennung von DB-Fahrausweisen auf den betroffenen Strecken, um in dieser Hinsicht keine Verschlechterung des Angebotes gegenüber der Ausgangssituation herbeizuführen. So wurde in der Ausschreibung vorgegeben, daß die Fahrscheine der DB anzuerkennen seien. Diesbezüglich wird vom beauftragten Verkehrsunternehmen verlangt, eine Übereinkunft mit der DB AG zu treffen. In dieser gesonderten Vereinbarung ist zu regeln, in welcher Art und Weise die Anerkennung zu erfolgen hat, d. h. etwa welchen Ausgleich die DB an das private Eisenbahnverkehrsunternehmen leistet⁸⁹¹. Allerdings ist hier zu erwarten, daß das Verkehrsunternehmen infolge der Pflicht zum Abschluß einer solchen Vereinbarung keine allzu starke Verhandlungsposition gegenüber der DB AG besitzt.

Der Standard der geforderten Leistungen war nach Einschätzung des befragten Vertreters des VRR in diesem Fall allein deshalb schon genau vorzugeben, weil ansonsten eine Vergleichbarkeit der Angebote bei der Vergabe unmöglich gewesen wäre⁸⁹². Bei einer vorgegebenen Leistung wurde das Unternehmen gesucht, welches diese zu den geringsten Kosten erbringt, die dann als Festpreis in den abzuschließenden Betriebsführungsvertrag übernommen werden. Dazu ergänzend wurden im Vorfeld Fachgespräche mit den bietenden Unternehmen geführt, um Einzelheiten der vorgelegten Gebote klären zu können, denn oftmals war zunächst unklar, was mit einzelnen Punkten in der Angebotskalkulation gemeint war. So ergab sich bei einem Unternehmen z. B. eine erhöhte Kilometerleistung der Fahrzeuge, da die Fahrzeuge weiter entfernt abgestellt und gewartet werden sollten. Generell läßt sich, so das Resümee der befragten Vertreter des VRR, die sehr unterschiedliche Qualität der Angebote nur schwer vergleichen.

Die Ausschreibung erfolgte auf Grundlage der einschlägigen EU-Richtlinien in Form eines Verhandlungsverfahrens und wurde

⁸⁹¹ Vgl. auch zum vorigen VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997.

⁸⁹² Vgl. auch zum folgenden ebenda.

dementsprechend im EU-Amtsblatt bekanntgemacht. Insgesamt haben daraufhin zwölf Unternehmen die Ausschreibungsunterlagen angefordert. Nach Durchführung des europaweiten Teilnahmewettbewerbs lagen für die Regionalbahnlinie (RB 52) letztendlich drei konkrete Angebote vor⁸⁹³:

- Deutsche Bahn AG (DB),
- Arbeitsgemeinschaft Dortmunder Stadtwerke AG (DSW) und Märkische Verkehrsgesellschaft mbH (MVG),
- Karsdorfer Eisenbahngesellschaft mbH (KEG).

Bei der Karsdorfer Eisenbahn/Schwemm handelt es sich um eine private Einzelgesellschaft, die derzeit überwiegend Güterverkehre auf Strecken in Sachsen-Anhalt betreibt⁸⁹⁴. Für die S-Bahnlinie S 4 lag allerdings nur das Angebot der DB AG vor. Dies ist wohl damit zu begründen, daß einerseits die Beschaffung der erforderlichen Triebfahrzeuge, die sich aufgrund der Spezialisierung von S-Bahn-Fahrzeugen nur schwer andernorts einsetzen lassen, eine mit erheblichen Risiken belastete Investition darstellen. Andererseits ist es für einen isoliert tätig werdenden Privatunternehmer im Gegensatz zur DB AG nicht möglich, die Effizienz in der Umlaufplanung durch die Koordination mit anderen Linien zu erreichen⁸⁹⁵. Die Ausschreibung zur S 4 wurde daher im Endeffekt aufgehoben, da eine Vergabe nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht möglich war⁸⁹⁶. Der bisherige Betreiber DB AG führt auch weiterhin die Verkehrsleistungen durch.

Für die Regionalbahnlinie erging nach genauer Prüfung der Angebote in formeller und inhaltlicher Hinsicht sowie anschließenden Verhandlungen mit den drei Bietern der Zuschlag an die neu ge-

⁸⁹³ Vgl. TEUBNER, W. (1996), a.a.O., S. 9.

⁸⁹⁴ Dort konnte nach Auskunft der befragten Vertreter des VRR das Unternehmen vor kurzem den Zuschlag für Personenverkehrsleistungen erlangen.

⁸⁹⁵ Vgl. BURMEISTER, J. (1996), a.a.O., S. 19.

⁸⁹⁶ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR GmbH (Hrsg.), Verbundbericht 1996, Gelsenkirchen 1996, S. 23.

gründete DORTMUND MÄRKISCHE EISENBAHN (DME)⁸⁹⁷. Diese Gesellschaft wurde von der Arbeitsgemeinschaft aus Dortmunder Stadtwerken und der Märkischen Eisenbahngesellschaft/Lüdenscheid, welche bereits Omnibuslinien betreibt und Güterverkehr auf einer Schienenstrecke durchführt, ins Leben gerufen. Die neu gegründete DME definiert ihre Geschäftstätigkeit vor allem im Personenverkehr. An erster Stelle bei der Entscheidung über den Zuschlag stand sicherlich der Preis, denn das Unternehmen, welches den Zuschlag erhielt, war auch der günstigste Bieter. Ein weiteres Kriterium war, inwieweit das vorgelegte Marketingkonzept (Güte der Fahrgastinformation) überzeugen konnte. Außerdem ist für den VRR der Verbundgedanke ausschlaggebend. Im Falle des ausgewählten Anbieters war in dieser Hinsicht von Vorteil, daß dieser bereits (durch die Dortmunder Stadtwerke) den Zubringerverkehr mit Bussen bedient und sich somit sehr viel leichter ein aufeinander abgestimmtes und optimiertes Bedienungskonzept verwirklichen läßt.

2.3.3 Vertragliche Regelungen

Wie bereits erwähnt, wird der Betriebsführungsvertrag zwischen dem VRR und dem Verkehrsunternehmen nur über den Zeitraum von fünf Jahren abgeschlossen, obgleich von seiten der Eisenbahnverkehrsunternehmen eine Vertragsdauer von etwa 20 Jahren gefordert wurde. Dies wurde neben der für die Regionalbahn noch ungeklärten Frage zur Einführung des Stadtbahnsystems damit begründet, daß der VRR zunächst einmal beabsichtigt, Erfahrungen mit der Ausschreibung derartiger Leistungen zu sammeln und daher eine allzu lange Bindung abgelehnt wurde.

Das Risiko der Fahrzeuginvestitionen fällt in die Verantwortung des bietenden Unternehmens. Die Akzeptanz dieser Vorgabe war denn auch ein Auswahlkriterium bei der Vergabe, denn z. B. die Karsdorfer Eisenbahn erklärte sich dazu nicht in der Lage. In Nordrhein-Westfalen sind bislang noch keine Leasinggesellschaften wie etwa im oben beschriebenen Fall des Freistaates Bayern

⁸⁹⁷ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR GmbH (1996), a.a.O., S. 38.

bekannt, die eine Finanzierung der Fahrzeuge übernehmen könnten. In die Überlegungen mit einbezogen war die Möglichkeit zur Gründung einer Gesellschaft zur Fahrzeugvorhaltung in öffentlicher Trägerschaft, um die Eisenbahnverkehrsunternehmen von dem Investitionsrisiko zu entlasten⁸⁹⁸. Dem stand allerdings die in Nordrhein-Westfalen gefundene Lösung der Regionalisierung im SPNV entgegen, nach der die Aufgabenträgerschaft bei den einzelnen Zweckverbänden angesiedelt ist und somit eine landesweit agierende Fahrzeuggesellschaft nicht umzusetzen war.

Die Infrastrukturvorhaltung ist dagegen eine Angelegenheit der Fahrwegsparte der DB AG. In den Ausschreibungsunterlagen ist allerdings angeführt worden, daß trotz kurzer Laufzeit eine Übernahme auch der Streckenverantwortung durch den Betreiber als Option in Betracht gezogen werden sollte. Zum heutigen Zeitpunkt gibt es noch keine definitive Aussage oder eine Regelung, ob die Verkehrsleistungen nach Vertragsende auch automatisch wieder ausgeschrieben werden. Es kommt sowohl die sofortige Neuvergabe als auch ein Übergang zur öffentlich-rechtlichen Aufgabenwahrnehmung je nach Bewährung des Modells in Frage. Neben dem zwischen den Aufgabenträgern (VRR/ZRL) und dem Eisenbahnverkehrsunternehmen geschlossenen Verkehrsvertrag ist ein Kooperations- und Einnahmenaufteilungsvertrag mit der VRR GmbH (bzw. mit dem ZRL) abzuschließen.

Der Vertrieb zählt zu den vom Verkehrsunternehmen zu übernehmenden Aufgabenbereichen. Dabei ist als problematisch anzusehen, daß sich die Regionalbahnstrecke über den Bereich zweier verschiedener Verkehrsverbünde erstreckt, den Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR und den Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhr-Lippe ZRL. Im VRR fließen die Fahrgeldeinnahmen, die von den Verkehrsbetrieben eingenommen werden, der Verbundebene zu. Daneben werden auch die Transfermittel des Bundes und die Umlagen der am VRR beteiligten Kommunen zentral vereinnahmt. Aus diesen Mitteln wird an die

⁸⁹⁸ Die Gründung einer Fahrzeugvorhaltengesellschaft wurde denn auch vom Vorsitzenden der VRR GmbH auf einer Tagung als wünschenswert bezeichnet, Vgl. TEUBNER, W. (1996), a.a.O., S. 9.

Unternehmen ein am Fahrgastaufkommen orientiertes Entgelt gezahlt.

Das Aufteilungsverfahren für die Fahrgeldeinnahmen ist genauer in einem zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen geschlossenen Vertrag geregelt. Die Einnahmen sind für das Verkehrsunternehmen also weitestgehend garantiert, und es bestehen somit auch nur wenige Anreize zu einer effizienten Leistungserbringung. Entsprechend gering ist die Motivation für eine wirkungsvolle Kundenakquisition etwa durch intensivierte Werbemaßnahmen einzuschätzen. Im Prinzip sollen aber die Unternehmen auch im VRR entsprechende Anreize erhalten. So ist im Vertragsentwurf vorgesehen, daß das Verkehrsunternehmen für erbrachte Mehrleistungen entlohnt wird. Dafür sind dann allerdings genaue Zahlungen des Fahrgastaufkommens erforderlich.

Mehr Anreize zur Kundengewinnung bietet dagegen das System im ZRL, wonach die von den Betrieben erzielten Einnahmen grundsätzlich bei den Verkehrsunternehmen verbleiben. Darüber hinaus wird lediglich das entstehende Defizit ausgeglichen und ein sogenannter Übersteigerausgleich gewährt, da nicht alle Fahrgäste die Fahrscheine bei dem Unternehmen lösen, dessen Leistungsangebot sie in Anspruch nehmen. Mit dem ZRL wurde eine Verwaltungsvereinbarung über die Abwicklung der Verrechnung auf der Regionalbahnstrecke getroffen.

Zwischen den Zweckverbänden und dem beauftragten Verkehrsunternehmen ist für jede Periode eine Abrechnung nach folgendem Schema vorgesehen⁸⁹⁹:

⁸⁹⁹ Vgl. Ausschreibungsunterlagen, a.a.O., Lastenheft S4, S.13.

Vereinbarter Leistungspreis für das fahrplanmäßige Angebot

- + vereinbarter Preis für zusätzliche Leistungen laut Gebotskalkulation
- gemäß Einnahmenaufteilungsvereinbarung zustehende streckenbezogene Erträge aus Fahrausweisverkäufen
- öffentliche Zuwendungen nach § 45a PBefG, § 62 SchwbG, § 6 AEG, RegNW
- sonstige Erträge
- Entgeltminderungen aufgrund nicht vertragskonformer Leistungserstellung
- Werbeerträge

= **Ausgleichsbetrag**

Dieser Ausgleichsbetrag ist monatlich vom Auftraggeber (VRR/ZRL) an das Verkehrsunternehmen zu überweisen. Entsteht allerdings eine Situation, bei der die Erträge den vereinbarten Leistungspreis übersteigen, so kommen diese Überschüsse umgekehrt dem Auftraggeber zugute⁹⁰⁰. Der Verkehrsunternehmer erhält demnach durch den variablen Defizitausgleich keine eigentliche Einnahmenverantwortung. Es bestehen nur wenig Anreize zu Kosteneinsparungen oder Einnahmesteigerungen, da etwa mögliche Nebenerträge aus Werbung bei der Entgeltberechnung abgezogen werden und den Ausgleichsbetrag mindern.

Nach den Angaben im Leistungsverzeichnis können die Zweckverbände während der Vertragslaufzeit Anpassungen der Leistungsvereinbarungen verlangen. Für diesen Fall waren in der Gebotskalkulation bereits die Kosten je Zugkilometer für eventu-

⁹⁰⁰ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997.

elle Mehr- oder Minderleistungen zu berechnen. Als Anlässe für Leistungsanpassungen werden dabei angeführt:

- eine Erhöhung der Platzkapazitäten einzelner Züge,
- eine Ausdehnung/Verringerung der Betriebszeiten um max. 10 %,
- einmalige oder planmäßige Durchführung von Zugläufen zur Verstärkung.

Die Frage der Behandlung des Personals ist allenfalls bei der Regionalbahnstrecke RB 52 von Bedeutung, da nur hier ein Anbieterwechsel stattgefunden hat. Wie das von der DB AG nicht mehr auf der Strecke einzusetzende Personal zu behandeln ist, wird vom VRR als ausschließlich unternehmensinterne Angelegenheit angesehen. Daher wurde im Vertrag mit den Verkehrsunternehmen keine gesonderten Passus zur Personalfrage aufgenommen.

Der Vertragsentwurf⁹⁰¹ sieht vor, daß die Unternehmen eine Vertragsausfallbürgschaft hinterlegen müssen, mit der im Konkursfalle der Betrieb gesichert werden könnte. Im betreffenden Beispiel war dies eine entsprechende Erklärung der Dortmunder Stadtwerke als Miteigentümerin an der Betriebsgesellschaft. Bei einem solchen öffentlichen und damit nicht uneingeschränkt konkursfähigen Unternehmen⁹⁰² ist dies unproblematisch. Für Fälle von Vertragsverstößen sind explizite Regelungen getroffen worden. So werden bei minderer Qualität 20 % des Entgeltes gekürzt und bei Zugausfällen sogar 100 %. Der VRR kontrolliert die Einhaltung der Vertragsvereinbarungen über eine Verkehrsbeobachtung. Beabsichtigt ist aber längerfristig, daß die Unternehmen selbst ein Qualitätssicherungsmanagement einführen (das bislang der DB fehlte), um so die Qualität der gelieferten Leistungen sicherstellen zu können.

⁹⁰¹ Zum Zeitpunkt der Befragung (Dez. 97) waren die Vertragsverhandlungen noch nicht abgeschlossen.

⁹⁰² Rechtlich ist diese AG zwar konkursfähig, hat allerdings in der öffentlichen Hand einen nahezu unbegrenzt zahlungsfähigen Eigentümer.

2.3.4 Sonstige Erfahrungen

Nach Auskunft der befragten Vertreter des VRR war bei der Umsetzung der Maßnahmen eine Orientierung an früheren Vergabeverfahren nicht möglich, denn bis zu diesem Zeitpunkt fanden keine Ausschreibungen von Verkehrsleistungen innerhalb eines Verbundgebietes mit der Vorgabe von Festpreisen sowie recht detaillierten qualitativen und quantitativen Anforderungen statt. In Sachsen gab es zwar bereits eine Ausschreibung, bei der die Fahrtenzahl und die jeweilige Verknüpfung mit der DB vorgegeben war, die Frage des Tarifs aber offengelassen wurde. Der Anbieter konnte dort in dieser Hinsicht frei agieren und die Fahrpreise selbst bestimmen. Im VRR gilt jedoch ein Verbundtarif, so daß die dort gemachten Erfahrungen keine Anwendung finden konnten⁹⁰³. Die VRR GmbH ist interessanterweise inzwischen dazu übergegangen, das im Bereich der Verkehrsplanung gewonnene Know-how im Rahmen der VRR-CONSULT zu vermarkten und somit anderen Aufgabenträgern etwa bei der Durchführung von Ausschreibungen behilflich zu sein⁹⁰⁴.

Wenn auch im Endeffekt keine gravierenden Unterschiede zwischen den Geboten der DME und der DB AG als bisherige Anbieterin gegeben waren, so kann doch der Betrieb nunmehr nach Einschätzung der befragten Vertreter des VRR zu sehr viel geringeren Kosten als zuvor abgewickelt werden. Die Reaktionen der verschiedenen Interessengruppen auf die Vergabe waren daher auch durchweg positiv. Sowohl in Presseäußerungen zu der Vergabeentscheidung bei beiden Strecken als auch von anderer Seite waren keine Negativstimmen zu verzeichnen⁹⁰⁵.

Wie auch in den oben beschriebenen Fällen des VRS und der Oberlandbahn konnte bestätigt werden, daß eine Vergabe sämtlicher SPNV-Streckenleistungen im VRR sowohl die Kapazitäten

⁹⁰³ Vgl. auch zum Vorigen VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997.

⁹⁰⁴ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR (1996), a.a.O., S. 30.

⁹⁰⁵ Vgl. auch im Folgenden VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997.

der Verkehrsverbundorganisation als auch der für die Übernahme in Frage kommenden Verkehrsunternehmen übersteigen würde. Zudem sollen, wie bereits erwähnt, zunächst Erfahrungen gesammelt werden, d. h. die bisherigen beiden Ausschreibungen sind mehr als Test zu verstehen. Nebenbei werden auszuschreibende Strecken auch danach ausgesucht, bei welchen bereits leistungsfähige nicht bundeseigene Eisenbahnen (NE) in der betreffenden Region vorhanden sind, die potentiell in der Lage wären, solche Leistungen auch zu übernehmen. Um auch bei künftigen Auftragsvergaben eine Bewertungsgrundlage für die Leistungsqualifikation verwenden zu können, wurden im Rahmen der ersten Ausschreibung für die im SPNV des VRR zum Leistungsspektrum zählenden Produkte (S-Bahn, Stadt-Express SE und Regionalbahn RB) Systemmerkmale (Standards) festgelegt.

Ebenfalls konnte von den befragten Vertretern des VRR der Vermutung zugestimmt werden, daß es meist günstiger ist, regional zusammenhängende Netze und nicht nur einzelne Strecken auszuschreiben, da sich dann Synergieeffekte besser nutzen lassen. So schließen etwa die beiden ausgeschriebenen Strecken in Dortmund aneinander an, d. h. es ist ein Knotenpunkt vorhanden, der sich durch ein und denselben Anbieter besser nutzen ließe. Weiterhin wäre die notwendige Vorhaltung von Reservefahrzeugen weniger aufwendig, denn bei verbundenen Strecken, die nur von einem Anbieter bedient werden, müßten vergleichsweise weniger Fahrzeuge vorgehalten werden, es würden folglich Kosten eingespart.

3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen

Wie die untersuchten Fälle zeigen, wurden in den Bereichen der verschiedenen Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr bisher nur einzelne - wenn auch teilweise zusammenhängende - Teilstrecken ausgeschrieben. Wie Vertreter der Verwaltungen bestätigen, macht es auch wenig Sinn, alle im Einflußgebiet (und dies ist im Fall Bayern mit Länderverantwortung besonders groß) befindlichen Strecken en bloc auszuschreiben, da dies die Privatunternehmen bei den Angeboten erheblich überfordern würde⁹⁰⁶.

Dennoch ist eine Vergabe von einzelnen Linien nicht immer vorteilhaft. Wie oben beschrieben, konnten gewisse Synergieeffekte bei der gemeinsamen Vergabe mehrerer Strecken festgestellt werden. So kann die Umlaufplanung der Fahrzeuge als auch die Anschlußgewährung zwischen zwei Strecken (und dies auch zwischen Schiene und Bus wie im Falle der Ausschreibung im VRR) besser durch einen Anbieter gewährleistet werden.

Die Zahl der an den Ausschreibungsverfahren teilnehmenden *Eisenbahnverkehrsunternehmen* ist noch recht gering. Dies ist damit zu begründen, daß erst vor kurzem das Monopol der ehemaligen Deutschen Bundesbahn aufgehoben wurde. Neue Anbieterstrukturen müssen sich zunächst einmal entwickeln. Zu kritisieren ist, daß sich ein Großteil der nichtbundeseigenen Eisenbahnen als Alternative zur Beauftragung der DB AG im Eigentum der Kommunen oder der Bundesländer befinden und lediglich eine private Rechtsform aufweisen. Im oben geschilderten Beispiel der Vergabe von SPNV-Leistungen im VRR sind etwa die Stadtwerke Dortmund als kommunales Unternehmen an der Dortmund Märkischen Eisenbahn beteiligt. Aber auch in anderen Bundesländern befinden sich Regionalbahnen in öffentlichem Eigentum, wie beispielsweise die Bodensee-Oberschwaben-Bahn GmbH, welche den SPNV auf der Strecke Ravensburg-Friedrichshafen-Aulendorf bedient⁹⁰⁷. Die dadurch bestehende Verflechtung von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ist aus wettbewerbspolitischer Sicht abzulehnen. Es ist zu erwarten, daß die Aufgabenträger bei der Vergabe der Verkehrsleistungen die eigenen Unternehmen bevorzugen werden und folglich kein fairer Wettbewerb um die Beauftragung stattfindet. Beteiligungen der Aufgabenträger an Eisenbahnverkehrsunternehmen sind daher aufzulösen und vollständig in Privathand zu überführen.

⁹⁰⁶ Dies gilt etwa insbesondere für den Fall Bayern, da das Zuständigkeitsgebiet der BEG mit landesweiter Aufgabenträgerschaft besonders umfangreich ist. Vgl. etwa BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997.

⁹⁰⁷ Gesellschafter sind die Stadt Friedrichshafen (27,5 %) durch deren Stadtwerke, die Stadt Ravensburg (25 %), die Landkreise Bodensee (20 %) und Ravensburg (17, %) sowie die Gemeinde Meckenbeuren (10 %). Vgl. <http://www.stadt-ravensburg.de/verkehr/geisbock.htm>.

Im Gegensatz zu den beschriebenen Betreibermodellen in der Abwasserentsorgung wird bei der Vergabe von Verkehrsleistungen im SPNV zumindest eine *Einnahmenmitverantwortung* der Betreiberunternehmen geschaffen, indem diese die Fahrgeldeinnahmen erlösen und lediglich ergänzend fixierte Entgelte nach vertraglicher Vereinbarung erhalten. Hier macht sich die Eigenheit des Verkehrssektors bemerkbar, daß Marktpreise gegenüber den behördlich geprägten Gebühren im Abwasserbereich existieren. Zu kritisieren ist die im Falle des VRR für das Eisenbahnverkehrsunternehmen vorgesehene weitgehende Garantie des Leistungsentgeltes. Hier mangelt es an Anreizen zu Kostenreduzierungen und an der Akquirierung neuer Einnahmequellen. Die Entgeltregelung des VRS, bei der die Fahrgeldeinnahmen beim Unternehmer verbleiben und lediglich ein Fremdnutzerausgleich sowie die Zahlungen des fixierten Ausgleichszahlung durch den Zweckverband erfolgt, ist demgegenüber vorzuziehen. Der ÖPNV auf der Schiene bietet durch die Fahrgeldeinnahmen als Marktpreise die Möglichkeit, dem Unternehmen entsprechend einem Konzessionsmodell zumindest teilweise eine Einnahmenmitverantwortung zu geben, die soweit wie möglich genutzt werden sollte.

Weiterhin zeigen die Praxisbeispiele, daß die *inhaltlichen Vorgaben*, insbesondere im Falle der Verkehrsverbünde mit einheitlichem Leistungs- und Tarifbild, meist sehr detailliert sind und wenig Raum für unternehmerische Kreativität lassen. Dies wird zusätzlich durch den im Zuge der Regionalisierung eingeführten Nahverkehrsplan unterstützt. Aus wissenschaftlicher Sicht ist zu kritisieren, daß hier zu weitreichende Details vorgegeben werden. Die inhaltlichen Vorgaben des Nahverkehrsplanes sollten auf die politisch als notwendig erachteten Mindestanforderungen reduziert werden, die dann auch als Vorgaben in das Ausschreibungsverfahren einfließen sollten. Ansonsten müßten den Eisenbahnverkehrsunternehmen möglichst Freiräume zur Verwirklichung eigener Betriebskonzeptionen eingeräumt werden. So ist z. B. die Vorgabe eines gesamten Fahrplanes nicht vonnöten. Vielmehr ist die Nennung der Randzeiten der Bedienung und Mindestzugfolgen ausreichend. Die weitere Fahrplanausgestaltung unter dem Aspekt eines kundengerechten Angebots zur Einnahmenmaximierung sollte Aufgabe des Verkehrsunternehmens sein. Auch bezüglich der

Fahrzeuge sind Detailvorgaben, wie z. B. die zu verwendenden Toilettensysteme, entbehrlich. Vielmehr sollte eine Konzentration auf Mindeststandards insbesondere aus Aspekten der Betriebssicherheit erfolgen.

Die *Laufzeiten* der zwischen den Auftraggebern und den Verkehrsunternehmen geschlossenen Verträge fallen in den drei Beispielfällen recht unterschiedlich aus. In der Mehrheit erfolgt eine Orientierung an den Nutzungszeiträumen der Fahrzeuge (Oberlandbahn), es wird aber auch, wie im Fall des VRR, die Vergabedauer erheblich kürzer bemessen. Die Möglichkeit zu einer kürzeren Vertragsdauer wird angesichts der meist recht langen Nutzungszeiträume von Schienenfahrzeugen verbessert, wenn Leasinggesellschaften wie im Falle der Oberlandbahn die Fahrzeuge zur Verfügung stellen. Auch wenn Schienenfahrzeuge an sich nicht als irreversible Investitionen gelten, wird damit dennoch das Investitionsrisiko gerade für Marktneueinsteiger vermindert. Darüber hinaus lassen sich Schienenfahrzeuge in der Regel problemlos auf anderen Strecken einsetzen und sind damit auch bei Auftragsverlust zu veräußern. Eine Nutzungsdauer von Schienenfahrzeugen von teilweise bis zu 20 Jahren rechtfertigt folglich nicht eine dementsprechend lange Laufzeit der Verkehrsbedienstungsverträge

Gemeinsam ist allen Fällen, daß die Aufgabenträger genauestens über den Stand der Leistungserbringung informiert werden. Dies belegen etwa die detaillierten Regelungen zur Messung der Pünktlichkeit. Gleichfalls wurde in keinem der Fälle eine Vereinbarung bezüglich der *Behandlung des Personals* getroffen. Dies ist vermutlich damit zu begründen, daß beim Altanbieter - und dies ist zwangsläufig immer die DB AG - keine großen Schwierigkeiten bestehen, das bei Übergabe an einen Privatanbieter freigesetzte Personal anderweitig zu beschäftigen⁹⁰⁸. Solange noch nicht verstärkt Strecken in größerem Ausmaß ausgeschrieben und dabei dem bisherigen Anbieter DB AG entzogen werden, besitzt die Personalfrage noch keine Brisanz. Schwieriger wird dies erst dann,

⁹⁰⁸ Aufgrund der Unternehmensgröße und der gesicherten Marktposition (DB AG behält in der Regel die Aufträge für die restlichen SPNV-Dienste) ist eine Versetzung der betroffenen Mitarbeiter möglich.

wenn die umfassenden Ländervereinbarungen mit der DB AG ausgelaufen sind und sämtliche Leistungen des SPNV ausgeschrieben werden⁹⁰⁹.

Generell kann festgehalten werden, daß es sich bei der Vergabe von Verkehrsleistungen als äußerst schwer herausgestellt hat, die Qualität eines Leistungsangebots zu beurteilen. Kriterien wie die Freundlichkeit des Personals oder die Fahrgastinformation bei Verspätungen lassen sich schlecht bewerten. Hier bestehen wesentliche Unterschiede etwa zur Abwasserentsorgung, bei der lediglich behördlich vorgegebene und meßbare Einleitungswerte einzuhalten sind. Weder die Aufgabenträger selbst noch ein externer Ingenieur oder Wirtschaftsberater kann bei der Bewertung der Angebote genaue Aussagen zur Qualität der vorgelegten Angebotskonzeption machen. Erleichtert wäre dies nur in dem Fall, daß die Leistungen in den Vorgaben zum Ausschreibungsverfahren detailliert festgelegt sind und somit keine Variationen in den Geboten zugelassen würden⁹¹⁰. Die Dienstleistung des Eisenbahnverkehrsunternehmers ist für den Auftraggeber sozusagen ein *Erfahrungsgut*. Erschwerend ist dabei sicherlich, daß aufgrund der erst kürzlich erfolgten Regionalisierung nur wenige Erfahrungswerte mit der nunmehr zulässigen Beauftragung regionaler Eisenbahnunternehmer anstelle der DB vorliegen. Bei den sich um die Übernahme von Verkehrsleistungen bewerbenden Unternehmen handelt es sich größtenteils um Neugründungen oder solche Unternehmen, die bislang nur in anderen Bereichen tätig waren. Damit können die Aufgabenträger nicht die Vorlage von Referenzen verlangen, und auch ein Erfahrungsaustausch mit anderen Auftraggebern ist nicht gegeben. Diese Situation wird sich allerdings im Laufe der Zeit weitgehend aufheben, wenn vermehrt Betriebsleistungen auf der Schiene vergeben werden und sich auch zunehmend private Eisenbahnunternehmen an diesem neuen Markt platzieren.

⁹⁰⁹ Die Ausschreibung sämtlicher Eisenbahnverkehrsleistungen ist durch die nach EG-Richtlinien in diesem Bereich vorgesehene Pflicht zur Ausschreibung in Zukunft zu erwarten.

⁹¹⁰ Vgl. VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997.

Interessant im Fall der Oberlandbahn ist, daß neben den Fahrzeugen auch die Wartungseinrichtungen vom Eisenbahnverkehrsunternehmen errichtet und betrieben werden, die durch die örtliche Bindung zukünftig „versunkene“ Investitionen darstellen. Daher ist es in diesem Falle auch erforderlich, die Vertragslaufzeiten entsprechend lang zu bemessen. Alternativ könnte eine Übergangsvereinbarung für einen Anbieterwechsel vor Ablauf der Nutzungsdauer getroffen werden⁹¹¹.

Offensichtlich werden von den Entscheidungsträgern im Vergabeentscheid auch *regionalpolitische Ziele* berücksichtigt. So wurde im Fall der Oberlandbahn dem Anbieter der Vorzug gegeben, der Fahrzeuge zur Anschaffung vorgesehen hat, die zumindest teilweise von in Bayern angesiedelten Betrieben zu fertigen sind. Gleichfalls wurde im VRS das in der Region Köln hergestellte Fahrzeug „Talent“ der Firma TALBOT als vorteilhaft bewertet. Ein interessanter Teilaspekt ist in diesem Zusammenhang, daß die deutsche Fahrzeugindustrie von Aufträgen der DB teilweise überlastet und aus Tradition auf diesen quasi monopolistischen Nachfrager fixiert ist. Von den interviewten Vertretern der Vergabestellen konnte bestätigt werden, daß etwa im Bereich der Fahrzeugbeschaffung die Hersteller meist schon durch die Großaufträge der DB AG an ihrer Kapazitätsgrenze produzieren⁹¹². Deshalb ist es den Privaten oftmals erst gar nicht möglich, kurzfristig an Fahrzeuge zu gelangen. Diese greifen daher u. a. auf Alternativen aus dem Ausland zurück. Die BOB im oben beschriebenen Fall der Oberlandbahn nutzt z. B. ein österreichisches Fahrzeug, das allerdings nicht vollständig in Österreich gebaut wird, denn es werden auch bayerische Unternehmen durch Teilaufträge mit eingebunden⁹¹³. Weiterhin ist zu vermuten, daß der DB AG als Großkundin besondere Konditionen bei der Fahrzeugbeschaffung eingeräumt werden.

Ein weiterer *Wettbewerbsvorteil der DB AG* ergibt sich aus der Verbindung des Betriebs- und des Infrastrukturbereiches im Kon-

⁹¹¹ Siehe dazu Teil III, Punkt 2.1.2.

⁹¹² Vgl. BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT: Experteninterview am 27.10.1997. oder ZWECKVERBAND VRS: Experteninterview am 08.01.1998.

⁹¹³ Vgl. ebenda.

zerngeflecht der DB AG. Dies birgt, wie bereits erwähnt, die Gefahr einer unternehmensinternen Bevorzugung bei der Trassenvergabe⁹¹⁴. In den Expertengesprächen konnte der in der Wissenschaft als Mißstand beklagte Umstand bestätigt werden, daß dem Geschäftsbereich Nahverkehr der DB AG bei den Trassenpreisen Rabatte eingeräumt werden, die von kleineren, mehr regional geprägten privaten Anbietern aufgrund des sehr viel geringeren Umsatzvolumens nicht zu erreichen sind. Daher wäre dringend eine - von wissenschaftlicher Seite oft geforderte - Trennung der Bereiche Betrieb und Infrastruktur zu vollziehen. Um einen fairen Wettbewerb um SPNV-Dienste sicherzustellen, müssen jedem Verkehrsunternehmer die gleichen Bedingungen für den Zugang zur Infrastruktur eingeräumt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die technischen Voraussetzungen für eine Zulassung zum Netz der DB AG von Bedeutung. Aus Gründen der Sicherheit sind zwar gewisse Anforderungen an die Fahrzeuge zu stellen, jedoch darf dies nicht der DB AG als Instrument dienen, Konkurrenten vom eigenen Netz durch überzogene Zulassungsanforderungen auszuschließen.

Zudem sollte die Organisation des Nahverkehrs innerhalb der DB AG regionalisiert werden, um die Wettbewerbsvorteile der Großkundenrabatte zu verringern, d. h. die Geschäftsbereiche wären regional aufzuteilen, damit den regionalen Verkehrsunternehmen ebenbürtige Unternehmenseinheiten entstehen. Gleichfalls würde damit die Kundenorientierung beim Angebot vor Ort verbessert. Dies wird von der DB AG durchaus auch angestrebt.

Bei der Vergabe von Leistungen im SPNV ist letztlich auch darauf zu achten, daß Belange der Fernverkehrsreisenden Berücksichtigung finden, um die *Attraktivität des Systems Schiene* auch im Fernverkehr zu erhalten. Dazu zählt einerseits, daß Fahrpläne des Nah- und Fernverkehrs angeglichen werden und vor allem Fahrausweise der DB AG auch auf den Strecken regionaler oder privater Eisenbahnverkehrsunternehmer anerkannt werden. Ansonsten würde sich eine Verschlechterung gegenüber der Situation vor

⁹¹⁴ Auf der anderen Seite hat u. U. der GB Nahverkehr der DB AG konzernintern eine stärkere Position dem Fernverkehr gegenüber, der wie bei der oben beschriebenen Strecke Köln-Jückerath teilweise dieselbe Trasse nutzt.

der Bahnreform mit dem Gesamtangebot durch die ehemalige Deutsche Bundesbahn ergeben. Dies liegt wohl auch im Interesse der von politischen Zielsetzungen geleiteten Aufgabenträger im SPNV, da in den untersuchten Praxisbeispielen, wenn nicht ohnehin die DB AG den Zuschlag zum Betrieb erhalten hat, eine Anerkennung von DB-Fahrausweisen zur Pflicht gemacht wurde.

Grundsätzlich ist die Tatsache, daß in den Fällen des VRS und des VRR die DB AG als staatliches Unternehmen die ausgeschriebenen Leistungen übernommen hat und damit an sich keine materielle Privatisierung im Sinne dieser Studie erfolgt ist, von keiner allzu großen Brisanz, denn prinzipiell könnte die DB AG als Betriebsunternehmen - und dies ist im weiteren Verlauf der Bahnreform auch beabsichtigt - in Privateigentum überführt werden. Zudem ist prinzipiell die Tatsache entscheidend, daß in den beschriebenen Fällen ein Wettbewerb um den Markt stattgefunden hat, auch wenn teilweise primär öffentlich oder kommunal geprägte Unternehmen den Zuschlag erhalten haben. Die Beispiele können damit für die Fälle als *Modell* dienen, in denen durch die Teilnahme privater Unternehmen im materiellen Sinne am Vergabeverfahren eine effektive Verlagerung in den Privatsektor stattgefunden hat.

C. Öffentlicher Personennahverkehr auf der Straße

1. Rahmenbedingungen

1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung

Im ÖPNV auf der Straße wurden entsprechend den Richtlinien der EU über das Instrument des Nahverkehrsplanes bei der Konzessionserteilung wettbewerbliche Elemente eingeführt. Zumindest als gemeinwirtschaftlich definierte Busdienste können durch die Aufgabenträger im ÖPNV ausgeschrieben werden. Doch vorherrschend gerade im innerstädtischen Bereich sind meist noch im Querverbund mit der Versorgungswirtschaft stehende Eigenbetriebe oder -gesellschaften⁹¹⁵, und auch im Überlandverkehr dominie-

⁹¹⁵ Vgl. BÖHME, H./SICHELSCHMIDT, H. (1994), a.a.O., S. 9.

ren neben den Privatkonzessionären die zum DB-Konzern gehörenden Regionalverkehrsgesellschaften (ehemaliger Bahnbus). Wie diese Untersuchung ergeben hat und auch in einer Umfrage des DIW⁹¹⁶ bestätigt werden konnte, gibt es bislang nur wenige Beispiele von Ausschreibungen in der Bundesrepublik Deutschland. In den seltensten Fällen handelt es sich dabei um die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Linienkonzessionen oder zusammenhängender Verkehrsleistungen mit Vorgabe von Leistungsstandards (Itzehoe, Bad Homburg und sechs einzelne Buslinien im Münchner Umland). Daneben werden einzelne Wagenumläufe als Teilleistungen an Private vergeben, wobei die Konzessionen von einer öffentlichen Managementgesellschaft für den ÖPNV gehalten werden (Stendal und Senftenberg). Weit häufiger sind demgegenüber Ausschreibungen als reine Subunternehmerbeauftragung. Weiterhin werden eigen- und gemeinwirtschaftliche Konzessionen in einigen Fällen ohne ein förmliches Ausschreibungsverfahren durch einen einfachen Angebotsvergleich an Privatunternehmer übertragen (Linie Leipzig-Bad Dürren und Stadtverkehr Brandenburg)⁹¹⁷. Teilweise kommt es in verschiedenen Kommunen (so z. B. im Kreis Bergstraße, in Hameln, Kassel oder Troisdorf) zum Einsatz privater Linientaxis als Ergänzung zum ÖPNV⁹¹⁸.

Im Überlandverkehr dominieren die ehemaligen Bahnbusgesellschaften und heutigen Regionalverkehrsgesellschaften. Diese genießen eindeutige Wettbewerbsvorteile durch die Zugehörigkeit zum DB-Konzern, da eine zentrale und damit preisgünstigere Fahrzeugbeschaffung ermöglicht wird und durchgehende Fahrscheine zwischen Bus und Schiene angeboten werden können⁹¹⁹. Obgleich die Bundesregierung im Jahre 1990 den Verkauf der Regionalbusgesellschaften beschlossen hatte, ist bislang von den

⁹¹⁶ Vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW), Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, Wochenbericht Nr. 19/98, Berlin 7. Mai 1998, S. 314 f.

⁹¹⁷ Vgl. ebenda, S. 315.

⁹¹⁸ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 205.

⁹¹⁹ Vgl. MICHELFELDER, G., Der regionale Busverkehr - unter staatlicher oder privater Regie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 69.

18 Gesellschaften, die in einer Holdinggesellschaft zusammengefaßt sind, nur eine veräußert worden (die Regionalverkehr Augsburg GmbH)⁹²⁰. Auf seiten der DB AG besteht vielmehr eine Tendenz dazu, die Bahn- und Busleistungen im ÖPNV vermehrt auf regionaler Ebene zusammenzufassen und die Dienste aus einer Hand anzubieten⁹²¹. Daß dies durchaus Vorteile bieten kann, zeigt das Beispiel der Bodensee-Oberschwaben-Bahn, bei der die Regionalverkehr Alb-Bodensee GmbH zusammen mit der Hohenzollerischen Landesbahn die Betriebsführung übernommen hat und der Personalaufwand durch den flexiblen Einsatz der Mitarbeiter als Busfahrer sowie als Triebfahrzeugführer verringert werden konnte⁹²².

Vereinzelt können im Verkehrsmarkt sogar (Re-)Kommunalisierungen beobachtet werden. So haben jüngst die Hamburger Hochbahn AG (HHa) und die Verkehrsbetriebe Hamburg Holstein AG (VHH) das bislang private Busunternehmen JASPER übernommen, welches sich zunehmend auf den Auftrags- und Linienverkehr spezialisiert hatte⁹²³.

In den neuen Bundesländern waren die Chancen für privatwirtschaftliche Lösungsansätze im Regionalverkehr durch die Auflösung der bisherigen Verkehrskombinate recht groß⁹²⁴. Wie im Bereich der Wasserwirtschaft waren nach der Wende die Kraftverkehrskombinate der 15 Bezirke, die als Mischbetriebe sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr tätig waren, von der Treuhandanstalt zu entflechten. Die nach der Auflösung entstandenen

⁹²⁰ Vgl. SCHILLING, H., Der regionale Busverkehr - Unter staatlicher oder privater Regie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 72.

⁹²¹ Vgl. DAUBERTSHÄUSER, K. (1995), a.a.O., S. 53.

⁹²² Vgl. MICHELFELDER, G. (1995), a.a.O., S. 68.

⁹²³ Vgl. O.V., HHa und VHH erwerben privaten Busbetrieb, in: Bus und Bahn Heft 5/97, S. 18.

⁹²⁴ Vgl. RÖSLER, M., Möglichkeiten und Grenzen wettbewerblicher Verkehrslösungen im Regionalverkehr der neuen Bundesländer, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191 Freiburg 1996, S. 100.

einzelnen Betriebe wurden den räumlich zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen und die übrigen Bereiche (Güter- und Taxiverkehr) privatisiert. Von 208 bei der Treuhand behandelten Fällen wurden nur sieben Betriebe mit Zustimmung der betroffenen Landkreise privatisiert⁹²⁵. In der Praxis wurden zwar einige Privatunternehmen in die Aufgabenerfüllung eingebunden⁹²⁶, doch in den meisten Fällen kam es zu kommunalen Lösungen oder zumindest Beteiligungen der Kommunen an den Unternehmen. Es erfolgte dabei zudem in der Regel keine Ausschreibung der Leistungen, sondern eine formlose Beauftragung⁹²⁷. Dies wird mit der gesondert zu bewertenden Situation nach der Wende in der ehemaligen DDR begründet (kleine neugegründete Unternehmen wären gegenüber etablierten und erfahrenen Großbetrieben aus den alten Bundesländern chancenlos geblieben, und der dringende Bedarf an einer neuen funktionsfähigen ÖPNV-Versorgung ließ aufwendige Vergabeverfahren als zu langwierig erscheinen⁹²⁸). Anstelle der Kommunalisierung, sprich der Eigentumsübertragung der entflochtenen ehemaligen Kraftverkehrskombinate auf die Gebietskörperschaften, die durch erhebliche Defizite und eine unsichere Finanzausstattung gekennzeichnet waren, wäre für die Kommunen eine Neugründung von Eigenbetrieben oder -gesellschaften sicherlich oftmals mit geringerem finanziellem Aufwand verbunden gewesen⁹²⁹. Haushaltsentlastungen hätte vor allem die sich durch die Neuorganisation im ÖPNV gebotene Chance einer verstärkten Privatisierung in diesem Bereich, die allerdings nur unzureichend wahrgenommen wurde, geboten.

⁹²⁵ Vgl. KÖNIG, K. (1993), a.a.O., S. 1079 f.

⁹²⁶ Vgl. KESSLER, M./MARSCHALL, B., Ungeahnte Kreativität, in: Wirtschaftswoche, Nr. 31/30.07.1993, S. 18.

⁹²⁷ Vgl. Auf telefonische Anfrage bei bekanntgewordenen Fällen der Einbindung privater Unternehmen in die ÖPNV-Versorgung ostdeutscher Kommunen konnte dies von den Städten Bitterfeld, Gotha und Saalfeld bestätigt werden.

⁹²⁸ So zumindest die telefonische Auskunft eines Vertreters der Kreisverwaltung Gotha. Hier wurden die Stadtverkehrsleistungen an das Unternehmen STEINBRÜCK ohne Ausschreibung vergeben.

⁹²⁹ Vgl. KÖNIG, K. (1993), a.a.O., S. 1080.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Für den straßengebundenen ÖPNV gibt das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) den rechtlichen Rahmen vor und kann somit als Pendant zum AEG verstanden werden. Im Rahmen der Bahnreform wurde das PBefG gleichfalls novelliert. Mit § 9 PBefG wird das Institut der Genehmigung für Verkehre mit Straßenbahnen, Omnibussen und Kraftfahrzeugen aufrechterhalten. Die dafür zuständige Behörde wird nach Landesrecht bestimmt⁹³⁰. Dabei handelt es sich um Linienkonzessionen, die auch gebündelt vergeben werden können⁹³¹. Bei der Genehmigung sind zwei Formen zu unterscheiden⁹³²:

- Nach § 13 wird für eigenwirtschaftlich zu erbringende Verkehre eine Genehmigung in der herkömmlichen Form mit nur geringfügig eingeschränktem Besitzstandsschutz der Unternehmen vorgesehen. Subjektive Voraussetzungen für die Genehmigung sind die Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Antragstellers. Daneben bestehen aber auch objektive Zulassungsvoraussetzungen, indem die Genehmigung zu versagen ist, wenn der Verkehr auf dafür ungeeigneten Straßen durchgeführt werden soll, der beantragte Verkehr mit vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend abgedeckt wird, keine wesentliche Verbesserung des Verkehrsangebotes erreicht wird oder die vorhandenen Verkehrsunternehmer nicht selbst diese Verbesserung durchführen (Ausgestaltungsvorrang)⁹³³. Bei der Wiedererteilung von Genehmigungen ist "angemessen" zu berücksichtigen, wenn bisherige Konzessionsinhaber Verkehre in einer den öffentlichen Verkehrsinteressen entsprechenden Weise betrieben haben⁹³⁴. Neuerdings wird allerdings dieser Besitzstandsschutz durch § 13 II a insoweit eingeschränkt, als eine Genehmigung zu versagen

⁹³⁰ Vgl. BIDINGER, Personenbeförderungsrecht Kommentar, Abschnitt Wortlaut A900, Berlin 1971, 2. Auflage, S. 7.

⁹³¹ Vgl. ZEISELMAIR, J., Die Novelle zum PBefG - Auswirkungen auf die Bayerische Genehmigungspraxis, in: Der Nahverkehr, Heft 11/1995, S. 8.

⁹³² Vgl. ebenda, S. 10.

⁹³³ Vgl. HORN, C. (1994), a.a.O., S. 13.

⁹³⁴ Vgl. ebenda, S. 14.

ist, wenn diese nicht im Einklang mit einem von den Aufgabenträgern verabschiedeten Nahverkehrsplan steht⁹³⁵. Die vor der Bahnreform noch zusätzlich bestehenden Vorrangrechte der DB im Schienenparallel- und -ersatzverkehr sind aufgehoben worden.

- Ist eine als ausreichend erachtete Verkehrsbedienung im Rahmen der Eigenwirtschaftlichkeit nicht zu erbringen und somit eine Vereinbarung oder Auferlegung der Leistung entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 erforderlich, wird eine Genehmigung nach § 13 a ausgesprochen. Voraussetzung ist allerdings, daß dabei die Bedingung der geringsten Kosten für die Allgemeinheit erfüllt wird und zudem keine Ungleichbehandlung der Unternehmen gegeben ist.

Entscheidend für die Unterscheidung beider Genehmigungsformen ist der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit, welcher in § 8 definiert ist. Danach ist Eigenwirtschaftlichkeit gegeben, wenn die entstehenden Kosten durch die Beförderungserlöse, die gesetzlichen Ausgleichszahlungen nach § 45 a PBefG bzw. § 62 SchwbG und sonstige Unternehmenserträge gedeckt werden⁹³⁶. Damit sichern auch Mittel aus dem kommunalen Querverbund mit Versorgungsunternehmen die eigenwirtschaftliche Leistungserstellung⁹³⁷. In § 39 ist zudem eine Preisvorschrift aufgeführt, die allerdings insoweit eingeschränkt ist, als die Genehmigungsbehörde nur noch die Angemessenheit des Tarifs und nicht mehr die Übereinstimmung mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse zu prüfen hat⁹³⁸. Gemäß § 14 sind im Genehmigungsverfahren vorhandene Unternehmen, betroffene Gemeinden und weitere Behörden sowie die IHK, die betroffenen Fachgewerkschaften und Fachverbände der

⁹³⁵ Vgl. ZEISELMAIR, J. (1995), a.a.O., S. 10.

⁹³⁶ Vgl. GERLACH, J./REINKOBER, N., Eine Chance für kommunale Gebietskörperschaften, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1996 S. 20.

⁹³⁷ Vgl. WACHINGER, L./WITTEMAN, M. (1996), a.a.O., S. 92.

⁹³⁸ Vgl. KRÄMER, H., Neues Tarifs- und Ausgleichsrecht für den ÖPNV - ein Fortschritt?, in: Der Nahverkehr, Heft 10/1995, S. 47.

Verkehrsbetreiber (VDV) anzuhören und gutachterlich zu berücksichtigen⁹³⁹.

Zu erwähnen ist im Zusammenhang mit den Genehmigungen im ÖPNV auf der Straße darüber hinaus das Instrument des Nahverkehrsplanes, welcher mit § 8 III 2-4 PBefG eingeführt wurde. Die für dessen Aufstellung zuständigen Behörden (Aufgabenträger) und die anzuwendende Verfahrensweise werden in Landesgesetzen genauer bestimmt⁹⁴⁰. Die zulässigen Inhalte werden aber durch das Bundesrecht vorgegeben. Danach muß der Nahverkehrsplan die vorhandenen Verkehrsstrukturen berücksichtigen, unter Mitwirkung der Verkehrsunternehmen zustande kommen, keine Ungleichbehandlung der Unternehmen bewirken und den allgemeinen Rahmen für die Entwicklung des ÖPNV vorgeben⁹⁴¹. Mit der letzten Anforderung an den Inhalt soll die allgemeine Gewerbefreiheit gesichert werden, indem durch den Nahverkehrsplan nicht sämtliche Einzelheiten des Verkehrs vorbestimmt werden dürfen, die unter die unternehmerische Eigenverantwortung fallen⁹⁴². Da auch die "Entwicklung des ÖPNV" genannt ist, kann der Aufgabenträger allgemeine Zielvorstellungen mit prognostischer Wertung im Nahverkehrsplan formulieren⁹⁴³. Über den genauen Detaillierungsgrad der Inhalte besteht jedoch in der Literatur noch weitgehende Uneinigkeit. WENTE nennt etwa als allgemeine, aus dem § 8 PBefG ableitbare Darstellungselemente⁹⁴⁴:

- die zu bedienenden Verkehrsrelationen,
- wünschenswerte Verkehrsmittel,
- Verknüpfungspunkte zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern.

⁹³⁹Vgl. BIDINGER (1971), a.a.O., S. 11 f.

⁹⁴⁰ Vgl. KRÄMER, H. (1995), a.a.O., S. 6.

⁹⁴¹ Vgl. FINKENBEINER, O., Der Nahverkehrsplan als Grundlage für die Planung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, Heft 9/1995, S. 20 f.

⁹⁴² Vgl. FINKENBEINER, O. (1995), a.a.O., S. 21.

⁹⁴³ Vgl. WENTE, V., Das Instrument Nahverkehrsplan, in: Der Nahverkehr, Heft 9/95, S. 13.

⁹⁴⁴ Vgl. WENTE, V. (1995), a.a.O., S. 13.

Die Konkretisierung der inhaltlichen Anforderungen an den Nahverkehrsplan fällt in den Ländern unterschiedlich aus. Einige Landesregelungen sind in der Formulierung der inhaltlichen Vorgaben sehr zurückhaltend, während in anderen Ländern sehr genaue Anforderungen aufgestellt werden⁹⁴⁵. In Niedersachsen werden beispielsweise nur wenig Inhaltselemente fixiert⁹⁴⁶, in Schleswig-Holstein dagegen nach Landesrecht genaue Inhaltsvorgaben formuliert⁹⁴⁷. Interessant ist hierzu die in Baden-Württemberg zu findende Lösung eines sogenannten "Nahverkehrsentwicklungsplanes", in den weitergehende Planungen der Aufgabenträger aufgenommen werden können⁹⁴⁸. Die Genehmigungsbehörde muß über den gesetzlich zulässigen Inhalt hinausgehende Vorgaben des Nahverkehrsplanes nicht mehr berücksichtigen⁹⁴⁹. Es gibt allerdings noch keine Verordnung, die diese Inhalte genau präzisiert, was die landesrechtliche Umsetzung des Instituts Nahverkehrsplan erschwert hat.

Durch die Regelungen des Personenbeförderungsgesetzes wurde eine komplizierte Rechtsbeziehung zwischen den Instanzen Aufgabenträger, Genehmigungsbehörde und den Verkehrsunternehmen geschaffen⁹⁵⁰. Diese kann anhand Abbildung 7 verdeutlicht werden.

Eine Ungleichbehandlung zwischen ÖPNV auf Schiene und Straße ist dadurch gegeben, daß gemäß EU-Verordnung 1191/69 und angepaßtem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) nur die

⁹⁴⁵ Vgl. FINKENBEINER, O. (1995), a.a.O., S. 20.

⁹⁴⁶ Vgl. Niedersächsisches Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personennahverkehrs, in: NIEDERSÄCHSISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT, Nr. 13/1995, S. 181.

⁹⁴⁷ Vgl. Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein, GESETZ UND VERORDNUNGSBLATT FÜR SCHLESWIG-HOLSTEIN, Nr.11/1995, S. 264.

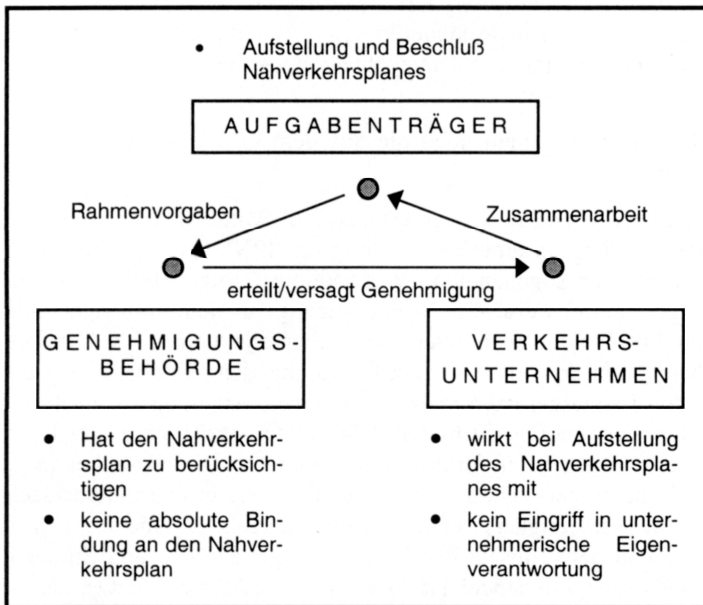
⁹⁴⁸ Vgl. § 11 IV, Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg, in: GESETZBLATT FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG, Stuttgart 1995, Nr. 16, S. 420.

⁹⁴⁹ Vgl. FINKENBEINER, O. (1995), a.a.O., S. 22.

⁹⁵⁰ Vgl. GIRNAU, G., Der Stand der Regionalisierung - Lösungen und offene Fragen, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1996, S. 7.

gemeinwirtschaftlichen Verkehre auszuschreiben sind, während für die eigenwirtschaftlich zu betreibenden Verkehre die bislang schon übliche Konzessionsgenehmigung ihre Gültigkeit behält.

Abbildung 7: Rechtsbeziehungen nach § 8 PBefG



Quelle: Mit leichten Änderungen: GIRNAU, G., Stand der Regionalisierung – Lösungen und offene Fragen, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1996, S. 6.

Das AEG hingegen geht grundsätzlich von gemeinwirtschaftlichen Verkehren im SPNV aus, d. h. im SPNV ist immer eine Ausschreibung vorzusehen⁹⁵¹. Eine weitere Ungleichbehandlung ergibt sich durch die nach den Verhandlungen zur Regionalisierung des

⁹⁵¹ Vgl. SCHRAMEYER, E., Unterstützen die neuen Rahmenbedingungen den Wettbewerb?, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.) Essen 1996, S. 10 f.

Schienenpersonennahverkehrs zu unterscheidenden drei Komponenten der Transfermittel des Bundes nach dem RegionG⁹⁵²:

- Die sogenannten "Status-quo"-Mittel dienen der Sicherstellung des Fahrplanangebotes 1993/94 im SPNV.
- Die zusätzlichen "Verhandlungserfolgsmittel" entstammen Forderungen der Bundesländer in den Verhandlungen zur Regionalisierung, die mit der Ungewißheit über die Kostenentwicklung begründet wurden.
- Seit 1997 kommen noch die aus dem GVFG umgeschichteten Mittel hinzu.

Bei der Verwendung der „Status-quo“-Mittel wird von einer festen Bindung an eine Verwendung im SPNV ausgegangen, während bei den sogenannten „Verhandlungserfolgsmitteln“ die Landesgesetze teilweise eine Verausgabung für den straßengebundenen ÖPNV vorsehen oder diese ebenfalls dem SPNV zusprechen⁹⁵³. Bei den aus dem GVFG stammenden Mitteln ist dagegen in den Landesgesetzen meist noch keine Festlegung zur beabsichtigten Verwendung zu finden. Die Länder gewähren in der Regel weitere Finanzhilfen für den allgemeinen ÖPNV und zahlen an die Aufgabenträger Verwaltungspauschalen, wie etwa in Niedersachsen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl⁹⁵⁴. Eine freie Wahl zwischen dem Einsatz der Verkehrsträger Schiene und Straße in Konkurrenz zueinander ist somit nicht gewährleistet. Gerade bei Überlandverkehren wäre sicherlich in vielen Fällen eine Busbedienung die kostengünstigere Variante. Durch die Mittelbindung an eine Verwendung im Bereich des SPNV könnte jedoch eine Schienenlösung ungerechtfertigterweise den Vorzug erhalten.

Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern wird zudem verhindert, wenn die Zuständigkeiten für den SPNV und den ÖPNV auf der Straße nicht ein und derselben Verwaltungsebene zugewiesen sind. Nach dem Grundsatz der Universalität in der Verwaltung

⁹⁵² Vgl. WACHINGER L./WITTEMAN, M. (1996), a.a.O., S. 73.

⁹⁵³ Vgl. ebenda, S. 127.

⁹⁵⁴ Vgl. § 7 VI Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz, NIEDERSÄCHSISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT, a.a.O., S. 182.

(Einheit der Verwaltung) sollten daher die Zuständigkeiten der allgemeinen Verwaltung soweit wie möglich zusammengefaßt werden⁹⁵⁵. Im Rahmen der Regionalisierung wurden jedoch bedauerlicherweise die Zuständigkeiten für den gesamten ÖPNV nicht auf einer Ebene angesiedelt.

1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen

Ein Problembereich der bestehenden Finanzierungsregelungen im ÖPNV ist die gesetzlich sanktionierte Möglichkeit des kommunalen Querverbundes, und zwar nach EU-Verordnung 1191/69 und dementsprechend auch nach Bundesrecht. In § 8 PBefG werden "sonstige Unternehmenserträge" als Beitrag zum Erreichen der Eigenwirtschaftlichkeit aufgeführt. Damit können Erträge aus dem lukrativen Versorgungsbereich zur Finanzierung der Defizite aus mit diesen im Verbund stehenden kommunalen Verkehrsunternehmen verwendet werden. Dagegen spricht, wie bereits angemerkt, eine willkürliche Verteilung der Lasten des ÖPNV auf die Nutzer der Versorgungseinrichtungen. Daneben gehen aber auch Anreize zur Kostensenkung bei den Verkehrsunternehmen verloren, da auf die gesicherten Gewinne aus den monopolisierten Versorgungsunternehmen zurückgegriffen werden kann. Letztlich wird durch den kommunalen Querverbund auch der Wettbewerb zu den nicht im Verbund stehenden Unternehmen verfälscht⁹⁵⁶. Vorteilhafter wäre es also, den kommunalen Querverbund gesetzlich zu untersagen, um somit die Kommunen zu einer Auflösung und Privatisierung ihrer kommunalen Eigenbetriebe zu bewegen. Durch die Verordnung 1191/69 der EU wird immerhin ein Transfer von einem Unternehmensbereich in einen anderen dann untersagt, wenn beide Bereiche Verkehrsleistungen erbringen⁹⁵⁷. Damit wird verhindert, daß etwa die DB AG ihren Nahverkehr auf der

⁹⁵⁵ Vgl. KÖNIG, K. (1988), a.a.O., S. 260.

⁹⁵⁶ Vgl. ZEISELMAIR, J. (1995), a.a.O., S. 12.

⁹⁵⁷ Dieses Verbot wird in § 9 AEG geregelt, der Querverbund wird allerdings, wie erläutert, dabei ausgenommen.

Schiene durch Erträge aus dem lukrativen Fernverkehr subventioniert.

Aus den Regelungen des PBefG bezüglich der Konzessionsgenehmigung im Nahverkehr mit Omnibussen ergibt sich - wie geschildert - ein Besitzstandsschutz für etablierte Anbieter. Den öffentlichen Aufgabenträgern ist es danach oftmals gar nicht möglich, Leistungen auszuschreiben, wenn diese nicht selbst Inhaber einer Konzession sind oder Leistungen über den Nahverkehrsplan definieren, die von dem bestehenden Anbieter nicht erfüllt werden können. Auf der anderen Seite wird es den Kommunen ermöglicht, in ihrem Eigentum befindliche Verkehrsbetriebe vor einer Ausschreibung durch eine weiträumige Definition der Eigenwirtschaftlichkeit, etwa über die Hinzurechnung der Quersubventionen aus dem Versorgungsbereich, vor einer Ausschreibung der Leistung und damit vor Wettbewerb zu schützen⁹⁵⁸. Die Konsequenzen zeigen sich in der Praxis. Während etwa im Bereich des Münchner Umlands Buslinien ausgeschrieben wurden, sind keine Vergaben der Leistungen im Münchner Stadtgebiet vorgenommen worden, da der Stadtrat sämtliche Verkehrsleistungen für eigenwirtschaftlich erklärt hat⁹⁵⁹.

Die Genehmigung der Linienverkehre nach dem PBefG ist nach Ansicht der Busunternehmer aber dennoch unerlässlich, da - so wird argumentiert - bei einer vollständigen Marktöffnung nach englischem Vorbild die öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge massiv gefährdet sei (dort sind Fahrpreise gestiegen, Fahrzeugstandards und Fahrgastinformation haben sich verschlechtert und das Fahrgastaufkommen ist rückläufig)⁹⁶⁰. Die Erfahrungen aus den

⁹⁵⁸ Vgl. ZEISELMAIR, J. (1995), a.a.O., S. 12.

⁹⁵⁹ Vgl. KUHFIELD, H./KUNERT, U./LINK, H., Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Dezember 1997, S. 69.

⁹⁶⁰ Vgl. KLINK, R., Konsequenzen der Deregulierungs- und Regionalisierungspolitik für den privaten regionalen Busanbieter, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191. Freiburg 1996, S. 47 f.

unten noch genauer beschriebenen englischen Gegebenheiten lassen die vollständige Liberalisierung des ÖPNV-Marktes aus der Verbundproblematik heraus zwar als unangebracht erscheinen, nicht jedoch die Schaffung eines Wettbewerbs um den Markt. Aufgrund der beschriebenen schon im I. Teil beschriebenen Verbundvorteile im ÖPNV macht eine Konzession als Monopolrecht für ein Liniennetz durchaus Sinn, da nur ein Anbieter die erforderliche Fahrplankoordination und einen Einheitstarif gewährleisten kann. Diese Konzession ist allerdings zu befristen und die Vergabe regelmäßig dem Wettbewerb auszusetzen, um somit Effizienzanreize für die Anbieter zu schaffen. Dies ist problemlos möglich, da keine Irreversibilitäten gegeben sind. Die bisher nach PBefG bestehende Konzessionsregelung mit den Vorrechten der etablierten Anbieter läßt allerdings keine wettbewerbliche Neuvergabe der Konzessionen zu. Eine Reform der Genehmigung nach § 13 ist dringend geboten.

Für den Bereich des ÖPNV wird von kommunaler Seite als Argument gegen eine materielle Privatisierung angeführt, daß in diesem Bereich eine politisch gewollte, flächendeckende Versorgung unabwendbar mit Defiziten verbunden sei⁹⁶¹. Dem Erfordernis einer flächendeckenden Verkehrsversorgung als sogenannte Daseinsvorsorge läßt sich jedoch durch eine Beauftragung privater Unternehmen durch die öffentlichen Aufgabenträger im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens ebenfalls nachkommen. Für diesen Bereich gemeinwirtschaftlicher Verkehre sieht das PBefG bereits die Ausschreibung vor. Trotzdem wird auch in der kürzlich vom DIW veröffentlichten Studie die Entwicklung von Wettbewerb in diesem Markt eher skeptisch betrachtet, da die meisten Gebietskörperschaften die Stellung der kommunalen Verkehrsunternehmen unberührt lassen wollen und daher weitestgehend auf Ausschreibungen der Leistungen verzichten⁹⁶². Der Wettbewerb um den Markt wäre allerdings die zu bevorzugende Lösung. Er wäre darüber hinaus aufgrund der natürlichen Monopol-

⁹⁶¹ Vgl. SEELE, G. (1995), a.a.O., S. 221 f.

⁹⁶² Vgl. etwa O.V., Auftraggeber schützen kommunale Anbieter, in: Handelsblatt vom 7.05.1998, S. 4.

eigenschaften⁹⁶³ in diesem Bereich auch auf als eigenwirtschaftlich geltende Verkehre im ÖPNV auszudehnen.

Die privaten Busunternehmen sehen demgegenüber in einer Ausschreibung die Gefahr, daß die Konzentration im Busverkehr weiter zunimmt (Großbetriebe würden dominieren) und ausländische Billigkonkurrenz die Busstandards und das Lohnniveau absinken läßt sowie letztlich kommunale Verkehrsbetriebe aufgrund des steuerlichen Querverbundes im Vorteil wären⁹⁶⁴. Diesen Bedenken kann jedoch durch ein wettbewerblich ausgestaltetes Vergabeverfahren, bei dem es zu keiner Bevorzugung einzelner Bieter oder Bietergruppen kommt, Rechnung getragen werden.

Daß der Einsatz privater Busunternehmer erhebliche Vorteile haben kann, zeigen empirische Untersuchungen. Nach einer Studie aus dem Jahre 1978 ergab sich seinerzeit z. B. ein erheblicher Kostenvorteil auf seiten privater Busunternehmen (Privatbus 1,63 DM und VÖV-Bus 4,07 DM pro Wagenkilometer). Dies kann mit geringeren Personalkosten, verbesserter Kapazitätsauslastung und einer allgemein flexibleren Unternehmensführung erklärt werden⁹⁶⁵.

2. Fallbeispiele

2.1 Bad Homburg v. d. Höhe

2.1.1 Ausgangslage

In Bad Homburg v. d. Höhe (Hessen) wird bereits seit dem 1.1.1972 der innerstädtische ÖPNV durch einen beauftragten Privatunternehmer durchgeführt, dies allerdings ohne vorige Ausschreibung. Die Stadt Bad Homburg ist Verkehrsunternehmer im Sinne des PBefG und damit Konzessionsinhaberin. Sie bestimmt das Liniennetz, den Fahrplan und bis vor Einführung des Verkehrsverbundes RMV auch den Tarif. Bei der ersten Ausschrei-

⁹⁶³ Siehe zur Begründung der Monopoleigenschaften durch Verbundproblematik wiederum Erläuterungen in Teil I.

⁹⁶⁴ Vgl. KLINK, R. (1996), a.a.O., S. 51 f.

⁹⁶⁵ Vgl. ARNIM v., H. H./BORELL, R./VOGT, G. (1978), a.a.O., S. 83.

bung im Jahre 1987 haben lediglich zwei Unternehmen am Bietverfahren teilgenommen, es handelte sich allerdings nicht um eine europaweite Ausschreibung. Damals wurde die Erbringung der Verkehrsleistung auf die ALPINA Verkehrsbetriebe GmbH in Frankfurt/M übertragen. Der Vertrag mit einer Laufzeit von acht Jahren endete zum 31.12.1996 und wäre ohne vorherige Kündigung um weitere acht Jahre verlängert worden. Da dieser Vertrag zu sehr günstigen Konditionen abgeschlossen worden war, hatte die Stadt prinzipiell ein Interesse an dessen Fortführung. Auf Anfragen beim Regierungspräsidium Darmstadt und beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Technologie und Europaangelegenheiten, welche Vorgehensweise aufgrund der durch die EU-Richtlinie 92/50/EWG von 1992 neuen Rechtslage der Stadt Rechtssicherheit verschafft, d. h. ob überhaupt und, wenn ja, nach welchem Verfahren auszuschreiben wäre⁹⁶⁶, war keine eindeutige Antwort zu erhalten. Die Stadt entschied sich letztlich für eine erneute Ausschreibung der Stadtbusverkehrsleistung.

2.1.2 Das Ausschreibungsverfahren

Im Jahr 1996 erfolgte eine gemeinsame Ausschreibung der Stadtverkehrsleistungen in den Städten Bad Homburg v. d. Höhe und Oberursel (Taunus), wobei in Bad Homburg ein Regiebetrieb für die Leistung verantwortlich ist⁹⁶⁷ und in Oberursel der Stadtverkehr von der Stadtwerke Oberursel GmbH betrieben wird. Angestrebt war eine getrennte Auftragsvergabe an einen gemeinsamen Auftragnehmer. Die Vergabe erfolgte auf Grundlage der EU-Sektorenkoordinierungsrichtlinie 93/38/EWG bzw. der VOL/A Abschnitt 3, in Form einer beschränkten Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb, bei dem die zum Bietverfahren zugelassenen Unternehmen zunächst nach dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit selektiert wurden. Die Bekanntmachung des

⁹⁶⁶ Vgl. Schreiben des Magistrates/Bauverwaltungsamtes der Stadt Bad Homburg vom 11. und 31. Mai 1994, unveröffentlicht.

⁹⁶⁷ Die Stadt Bad Homburg, bzw. deren Regiebetrieb, ist im Besitz der Linienkonzession, und lediglich die Verkehrsdurchführung wird auf einen Privatunternehmer übertragen.

Vorhabens erfolgte wie üblich im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft⁹⁶⁸. Daraufhin reichten drei Unternehmen aus der Region Angebote ein (zwei reine Busunternehmen und ein gleichfalls als Spedition tätiger Betrieb), darunter auch die ALPINA Verkehrsgesellschaft als bisheriger Anbieter (seit 1.1.1972). Eine Erstattung der Angebotskosten war nicht vorgesehen, da diese auch nicht sonderlich hoch ausgefallen sein dürften⁹⁶⁹.

Der im Rahmen der Ausschreibung zu vergebende Leistungsauftrag umfaßte grundsätzlich die Bedienung des festgelegten Fahrplans und Liniennetzes (mit Änderungsvorbehalt). In den Ausschreibungsunterlagen war zunächst verlangt worden, die finanziellen, personellen und technischen Möglichkeiten des Bewerbers darzulegen. Dazu waren neben allgemeinen Angaben zur Firma die Unternehmensqualifikation, wie Erfahrungen, Mitgliedschaften in Verbänden und die Organisationsstruktur sowie die finanziellen Grundlagen, z. B. der Zugang zu Grundkapital, Kreditzusagen und Ausfallbürgschaften, zu belegen. Als Leistungsvorgaben waren detaillierte Anforderungen an das einzusetzende Personal (Qualifikation, Verpflichtung zu Schulungsmaßnahmen, Vorgaben zur Personalorganisation, Dienstkleidung u. a.) und an die Fahrzeuge (z. B. geforderte Neuanschaffungen, Altersbegrenzungen je nach Typ, genaue Ausstattungsmerkmale wie Niederflurtechnik, Motorleistung, Lackierung, Innenausstattung und anzuwendende Fahrgastinformation) sowie an das nach zwei Jahren einzuführende RBL (rechnergesteuertes Betriebsleitsystem) formuliert worden. Der Auftragnehmer wurde zudem im voraus dazu verpflichtet, den im Eigentum der Stadt Bad Homburg befindlichen Betriebshof zu den von der Verkehrsbehörde errechneten Kosten anzumieten, was bereits in der Angebotskalkulation mit aufzunehmen war.

Weitere vom Privatunternehmer zu übernehmende Aufgaben sind die Fahrerüberwachung, Kontrolle des Zustandes der Fahr-

⁹⁶⁸ STADTVERWALTUNG BAD HOMBURG V. D. HÖHE: Experteninterview am 08.09.1997 in Bad Homburg.

⁹⁶⁹ Vgl. auch zum folgenden ebenda.

zeuge und deren Instandhaltung, allgemeiner Fahrgastservice, wie die Pünktlichkeit, Sauberkeit der Fahrzeuge und ein freundliches Fahrpersonal, die Beachtung des Umweltschutzes durch den Einsatz umweltfreundlicher Kraftstoffe und die Reduzierung der Lärmemissionen sowie die generelle Einführung eines öffentlichkeitsorientierten Qualitätsmanagementsystems. Der Umfang der geforderten Verkehrsleistung wurde für den Linienverkehr und den Einsatzverkehr unter Angabe der dafür erforderlichen Fahrzeuge und der Einsatzstunden gleichfalls genau vorgegeben. Es handelte sich also um sehr detaillierte Vorgaben im Rahmen der Ausschreibung, die nur wenig Spielräume bei der Angebotskalkulation beließen. Einzig verbleibendes Kreativitätselement des Unternehmers, mit dem sich Möglichkeiten zur Gewinnerzielung ergeben, war somit die eigenständige Bestimmung der Umläufe durch den Unternehmer. Eine effiziente Umlaufplanung dient dazu, die Zahl der einzusetzenden Fahrzeuge und damit auch die Kosten der Vorhaltung zu reduzieren.

Die Durchführung der Ausschreibung wurde vom für den Stadtverkehr zuständigen Regiebetrieb der Stadt Bad Homburg übernommen. Außerdem wurde zur Unterstützung ein Ingenieurbüro eingeschaltet (BPI - Büro für Planung und Ingenieurtechnik Wiesbaden), dessen Beratungsleistung mit ca. 22.000 DM zu veranschlagen war. Die eingereichten Angebote wurden hinsichtlich des vorgesehenen Personaleinsatzes, des Fuhrparkes (nämlich einer Zusicherung der Hersteller zu fristgerechter Lieferung der gewünschten Fahrzeugtypen und Angabe bereits im Bieterunternehmen vorhandener Fahrzeuge), dem bei den Unternehmen zertifizierten Qualitätsmanagement, der zugesicherten Überwachung der Betriebsabläufe sowie der Möglichkeit zur Einführung des verlangten Betriebsleitsystems und letztlich der nachzuweisenden Ausfallbürgschaften von BPI geprüft. Gleichfalls wurden die Erfahrungen und bisherigen Einsatzgebiete der Unternehmen gegenübergestellt. Alle Anbieter erfüllten danach die in der Ausschreibung gestellten Anforderungen.

Die Angebotspreise für Bad Homburg lagen im Linienverkehr zwischen 73 DM und 86 DM pro Einsatzstunde (7.900.000 DM bzw. 9.400.000 DM Jahresbeträge) bei Einsatz eines schwefelver-

minderten Kraftstoffes. Durch den Einsatz eines gänzlich schwefelfreien Kraftstoffes wären die kalkulierten Gebotskosten nochmals erhöht worden⁹⁷⁰. Daneben waren auch Preise für den Einsatzverkehr mit Solo- und Gelenkbussen zu kalkulieren (DM pro Einsatzfahrt). Insgesamt reichten die Jahressummen von 8.102.317 DM beim günstigsten Anbieter bis 9.708.961 DM für das teuerste Angebot⁹⁷¹. Der Zuschlag erging schließlich entsprechend dem ausgearbeiteten Vergabevorschlag des Ingenieurbüros an die Firma AUTO LEGNER GmbH und Co. KG in Merenberg (die Mehrheit der Kommanditanteile hält die im schwedischen Nahverkehr erfahrene Gesellschaft LINJEBUS). Das Angebot der Firma LEGNER lag etwa 8 - 10 % unterhalb dem vom bisherigen Betreiber kalkulierten Gebot⁹⁷².

Zunächst hatte bereits der im voraus veranstaltete Teilnehmerwettbewerb als Erkundungsverfahren gedient, bei dem vor allem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit geprüft wurde. Zudem hatte, wie bereits erwähnt, die Prüfung durch das Beratungsbüro allen Bietern, und damit auch der Firma LEGNER, die Erfüllung der in der Ausschreibung geforderten Bedingungen bescheinigt. Es fand darüber hinaus eine Besichtigung des Unternehmens in Verbindung mit ausführlichen Gesprächen mit der Unternehmensleitung durch Vertreter des Magistrates statt. Zudem wurde von der Stadt in Kooperation mit dem Regierungspräsidium vor dem endgültigen Entscheid bei dem favorisierten Unternehmen eine Betriebsprüfung durchgeführt, wobei keine negativen Erkenntnisse über den Neuanbieter gewonnen werden konnten. Die finanzielle Leistungsfähigkeit war zudem sehr gut, so daß das Angebot der Firma LEGNER als preiswertes und zuverlässiges Gebot gewertet werden konnte. Es gab nach Angaben des befragten Stadtrates allerdings auch Stimmen, die der Betriebssicherheit die höchste Priorität gaben und dies am ehesten beim Altunternehmer erfüllt sahen.

⁹⁷⁰ Dies galt nicht für das Angebot der Firma LEGNER, welches von vornherein den Einsatz eines schwefelfreien Kraftstoffes vorsah.

⁹⁷¹ Vgl. ebenda.

⁹⁷² Vgl. KUHFIELD, H./KUNERT, U./LINK, H. (1997), a.a.O., S. 71.

Durch die Anwälte des bisher den Stadtverkehr in Bad Homburg bedienenden Busunternehmers (ALPINA Verkehrsbetriebe GmbH Frankfurt/M) wurde bei der Vergabeüberwachungsstelle des zuständigen Regierungspräsidiums ein Nachprüfverfahren beantragt. Grund hierfür waren Unklarheiten bei der Auslegung der Vergabeunterlagen. In der Ausschreibung wurde bezüglich des einzuführenden RBL die Möglichkeit zur Anschlußsicherung von/zur S-/U-Bahn mit automatischer Meldung in den Fahrzeugen gefordert, und der Bieter ging davon aus, dies sei nur über einen Anschluß an das in Frankfurt eingesetzte RBL möglich (der Altunternehmer erbringt auch Verkehrsleistungen im Auftrag der Stadt Frankfurt, bei der bereits ein RBL eingesetzt wird). Ein Anschluß an das Frankfurter System war teurer als eine eigenständige Lösung und somit vermutlich Ursache für den Preisunterschied in den Angeboten. Gefordert war allerdings nur die Schaffung der Voraussetzungen für eine Anschlußsicherung. Die Frage der technischen Umsetzung wurde bewußt offengehalten, da diese nicht allein von den Vertragsparteien abhängt und durchaus preisgünstigere Alternativen für ein eigenständiges RBL gegenüber einem Anschluß an das RBL in Frankfurt existieren⁹⁷³. Zudem war vermutet worden, das Angebot der Firma LEGNER hätte die Einführung eines RBL nicht berücksichtigt, was aber genauso wenig zutreffend war wie der Vorwurf nachträglich veränderter Ausschreibungsbedingungen. Das Regierungspräsidium bestätigte die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens, so daß nach Aufhebung der vorübergehenden Aussetzung des Verfahrens der Vertrag Ende Juli 1996 unterzeichnet werden konnte. Nach dem Erfolg der Stadt in erster Instanz ist das Verfahren vor dem Vergabeüberwachungsausschuß allerdings noch anhängig.

⁹⁷³ Nachteil des nunmehr unabhängig in Bad Homburg eingesetzten Systems ist jedoch, daß die Anschlußkoordination zwischen der U-Bahn der Stadtwerke Frankfurt und den Homburger Bussen bei Verspätungen erschwert ist. Es gibt keine Möglichkeit zum direkten Funkkontakt, vielmehr müssen Verspätungen der U-Bahn an die Frankfurter Zentrale gemeldet werden, die dann diese Information an die Bad Homburger Busse weitergibt.

2.1.3 Vertragliche Regelungen

Zwischen der Stadt Bad Homburg und dem Busunternehmer wurde ein Vertrag über die Bedienung des Stadtverkehrs ausgehandelt. Die Kommune ist dabei weiterhin Inhaberin der Linienkonzession für den Stadtverkehr. Grundsätzlich wird eine Vertragslaufzeit von acht Jahren angestrebt, d. h. es erfolgt eine Ausrichtung an der Gültigkeitsdauer der Konzessionen im Personennahverkehr⁹⁷⁴. Zur Zeit sind allerdings Konzessionsdauer und Vertragslaufzeit nicht identisch, denn die Konzession läuft bereits 1999 aus. Ursache für diese Verschiebung war, daß der Altunternehmer während der Gültigkeit des alten Vertrages die Möglichkeit zur günstigen Anschaffung von Niederflurfahrzeugen hatte, dafür allerdings eine entsprechende Vertragsverlängerung verlangte, der auch stattgegeben wurde. Die Gültigkeit des Vertrages mit der Firma LEGNER ist damit zunächst bis zum 30.09.1999 befristet, die Stadt ist allerdings zu der entsprechenden Verlängerung auf den Zeitraum von acht Jahren (bis 31.12.2004) verpflichtet, sofern ihr erneut die Konzession für den Stadtbusverkehr erteilt wird. Der Vertrag verlängert sich nochmals um weitere vier Jahre, wenn nicht vor Ablauf der Geltungsdauer eine fristgerechte Kündigung von einer Vertragspartei erfolgt.

Im ausgehandelten Vertrag verpflichtet sich der Verkehrsunternehmer, bei der Leistungserbringung die gesetzlichen Vorschriften zu beachten sowie den geforderten Fahrplan und die besonderen Anordnungen der Stadt einzuhalten. Eine Übertragung der Leistungserbringung auf Dritte ist ausgeschlossen, d. h. der Unternehmer muß diese selbst erstellen. Über mögliche Störungen des Betriebsablaufes sowie Beschwerden der Kunden ist die Stadt zu informieren. Weiterhin sind auf Verlangen Fahrgastzählungen in den Spätstunden durch das Fahrpersonal durchzuführen und allgemein im Rahmen des Verbundes benötigte Daten zur Verfügung zu stellen. Die bereits in der Ausschreibung formulierten Anforderungen an das Personal werden im Vertrag nochmals festgeschrieben. Das Personal muß eine bestimmte Ausbildung vorweisen

⁹⁷⁴ Die Nutzungsdauer der Omnibusse kann dagegen nach Auskunft des befragten Verwaltungsvertreters in etwa mit 12 Jahren angegeben werden.

können und auf Verlangen des Auftraggebers sind Nachschulungen durchzuführen. Das eingesetzte Fahrpersonal ist der Stadt zu benennen. Diese ist berechtigt, bestimmte Fahrer bei wiederholten Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften von der Dienstausbildung auszuschließen. Gegenüber dem Fahrpersonal kann die Stadt Weisungen erteilen, denen Folge zu leisten ist. Bezüglich der Fahrzeuge ist bestimmt, daß im Linienverkehr 23 neue Fahrzeuge einzusetzen sind, die nach vier Jahren durch gleichwertige neue Fahrzeuge zu ersetzen sind. Weiterhin dürfen die Reservefahrzeuge das Alter von vier Jahren und die eingesetzten Gelenkbusse von 15 Jahren nicht überschreiten. Die weiteren Anforderungen an die Ausstattung der Fahrzeuge entsprechen den im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens aufgeführten Vorgaben. Für das einzuführende RBL wurde im Vertrag bestimmt, daß die Stadt die Kosten im Zusammenhang mit der Aufstellung von Geräten zur Fahrgastinformation und der dazu notwendigen Baken sowie der Beschaffung der Daten zur Anschlußsicherung übernimmt. Die Aufwendungen für erforderliche Funkgeräte, die Funkleitzentrale, die Übernahme der Daten anderer Verkehrsträger und das Aussenden der Signale zur Ampelsteuerung sind vom privaten Verkehrsunternehmen zu tragen.

Es gibt im Falle von Bad Homburg ansonsten grundsätzlich keine Anlagen, die von dauerhafter Natur sind und in das Eigentum des Betreibers übergehen, da ausschließlich die Betriebsleistung in die Hände des Privatunternehmens vergeben wurde. Die Einrichtung der Haltestellen und die Aufstellung der Fahrpläne ist vom Regiebetrieb der Stadt vorzunehmen. Ausnahme ist die Verpflichtung zur Anmietung des stadteigenen Betriebshofes durch den privaten Verkehrsunternehmer, in dem dieser eine Funkleitzentrale und eine Werkstatt einzurichten hat. Dafür wird eine Miete von rund 30.000,- DM jährlich berechnet. Einzelheiten werden in einem gesondert mit dem Eigenbetrieb Bauhof abzuschließenden Mietvertrag geregelt. Der Betriebshof wurde mit GVFG-Mitteln durch die Gemeinde errichtet und umfaßt eine voll ausgestattete Werkstatt mit Büroräumen. Die Wartung der Busse wird allein vom Unternehmer übernommen, d. h. die Stadt stellt keinerlei Werkstattpersonal. In diesem Zusammenhang wurden weitere Leistungspflichten des Auftragnehmers zu den vorzuhl-

tenden Fahrzeugreserven, der Disposition von Fahrzeugen und Personal, der betriebsinternen Kontrollen sowie zur Wartung der im Eigentum der Stadt befindlichen Datenerfassungsgeräte und Fahrscheindrucker im Vertragswerk formuliert. Die relevanten Daten zum Fahrscheinverkauf sind an die Stadt weiterzuleiten. Werbung an den Fahrzeugen bedarf der Zustimmung durch die Stadt.

Die Entlohnung des Busunternehmers im Liniendienst erfolgt nach Stundensätzen (DM/Stunde) für die auf den Linien vereinbarten Fahrplanzeiten, da sich diese recht einfach abrechnen lassen (die Anfahrtszeit wird nicht berechnet, denn diese wurde bei der Kalkulation schon mit einberechnet). Für Einsatzfahrten wird je nach Fahrzeugtyp (Solo- oder Gelenkbus) ein Festbetrag je Einsatzfahrt gezahlt. Tarifloohnerhöhungen gehen entsprechend den vertraglich festgelegten Personalkostenanteilen (bei Linienfahrzeugen 50 %, bei Solobus 40 % und bei Gelenkbussen 30 %) in die Entgeltabrechnung ein und sind im einzelnen vom Privatunternehmer nachzuweisen. Der Busunternehmer stellt monatlich eine Rechnung an die Stadt, in der die erbrachte Beförderungsleistung angeführt wird. Auf dieser Grundlage erfolgt eine Verrechnung mit den beim Unternehmer verbleibenden Fahrgeldeinnahmen.

Die vom privaten Busunternehmer zu erbringende Beförderungsleistung ergibt sich aus dem von der Stadt Bad Homburg vorgegebenen Fahrplan 1996/97. Wird von diesem Niveau ausgehend eine Verminderung der Beförderungsleistung von bis zu 3 % notwendig, reduziert sich die Entlohnung gemäß den entfallenden Fahrplanstunden. Jedoch werden gleichzeitig zum Ausgleich der entstehenden Fixkosten 40 % des Stundensatzes für jede entfallende Fahrplanstunde gewährt, sofern die Fahrzeuge nicht anderweitig eingesetzt werden können und eine entsprechende vorherige Verminderung der Gesamtzahl der eingesetzten Busse im Zuge der Ersatzinvestitionen nicht möglich war. Kann die Zahl der eingesetzten Fahrzeuge durch Änderungen des Liniennetzes reduziert werden, sind laut Vertrag 20 % der Vergütung für jede entfallende Fahrplanstunde als Ausgleich zu gewähren, längstens jedoch bis zum vorgesehenen Ersatzzeitpunkt der Fahrzeuge. Bei Ausweitungen der Beförderungsleistungen ist der vereinbarte Stundensatz maßgebend. Grundsätzlich ist der Unternehmer verpflichtet, die

erforderlichen Busse zur Verfügung zu stellen. Damit besteht allerdings ein nicht unerhebliches Risiko für den Unternehmer, denn wenn dieser Fall kurz vor Ende der bisherigen Vertragslaufzeit eintritt, kann er sich der Neuerteilung des Auftrags nicht sicher sein, d. h. die Restlaufzeit des Vertrages wäre dann für eine Amortisation der Investitionen bei weitem nicht ausreichend. Zudem könnte die Kapazitätsgrenze, mit der kalkuliert wurde (etwa auch beim Betriebshof), überschritten werden, und es fielen somit Kosten an, die höher als die vertraglich vereinbarten Stundensätze wären. Gemäß den vertraglichen Bestimmungen können allerdings auch keine unbeschränkten Risiken vom Unternehmer eingefordert werden.

Der private Busunternehmer haftet für Ansprüche von Fahrgästen oder Dritten, die aus seiner Funktion als Fahrzeughalter erwachsen. Sonstige direkt an die Stadt als Geschäftspartnerin beim Beförderungsvertrag mit den Fahrgästen gerichtete Schadensersatzansprüche werden üblicherweise an den Auftragnehmer weitergeleitet. Zu deren Deckung hat der Unternehmer eine Haftpflichtversicherung über die Laufzeit des Vertrages abzuschließen. Gleichfalls ist eine Bankbürgschaft über 975.000,- DM oder eine Grundschuld in gleicher Höhe bei der Stadt als Sicherheit zu hinterlegen. Für den Fall eines Konkurses wurde zwischen dem Auftragnehmer und der örtlichen Bank (Hochtaunus-Sparkasse), die die Finanzierung der anzuschaffenden Fahrzeuge übernommen hatte, eine Übereinkunft getroffen, nach der die Bank bei Übernahme der Fahrzeuge aus der Konkursmasse diese nicht verwertet, sondern die Fahrzeuge der Stadt zu den gleichen wie mit dem Unternehmer vereinbarten Konditionen überläßt, damit der Betrieb aufrechterhalten werden kann.

Überprüfungen der Fahrleistungen und des Fahrpersonals erfolgen einerseits durch den privaten Verkehrsunternehmer, zu denen dieser sich vertraglich in einem zwischen den Vertragspartnern auszuhandelnden Umfang verpflichtet hat. Andererseits hat die Stadt das Recht, jederzeit selbst oder durch Beauftragte Kontrollen vorzunehmen. Für die von der Stadt Bad Homburg selbst durchgeführten Kontrollen der Fahrer werden zwei bis drei Personen benötigt, so daß in diesem Zusammenhang von keinem allzu großen

Kontrollaufwand gesprochen werden kann. Interessanterweise prüfte zum Zeitpunkt der Untersuchung auch der Altunternehmer auf das Genaueste die Betriebsdurchführung durch den Neuunternehmer, was sich als sehr effektiv erwiesen haben soll. Die Fahr- ausweiskontrolle erfolgt durch den Unternehmer.

Für den Fall von Verstößen gegen Vertragsbestimmungen durch den Privatunternehmer sind bestimmte Vertragsstrafen vorgesehen. Bei bloßem Fehlverhalten des Fahrpersonals wird eine Vertragsstrafe von 40,- DM nach Abmahnung fällig. Diese kann dann unternehmensintern wie eine Art Bußgeld dem jeweiligen Verursacher direkt angelastet werden. In gravierenden Fällen, wie dem Einsatz ungeschulten Personals oder von Fahrzeugen ohne Hauptuntersuchung oder unterbliebener Betriebsaufnahme auf einer Linie nach Fahrplanwechsel, werden 500,- DM als Vertragsstrafe erhoben. Die Stadt hat bei grober Verletzung der Vertragsregelungen auch das Recht zur außerordentlichen Kündigung, wovon allerdings nur bei Gefährdung der Konzession oder für die Stadt unzumutbaren Verhältnissen Gebrauch zu machen ist.

2.1.4 Sonstige Erfahrungen

Die dargestellten Regelungen des zuletzt im Jahre 1996 mit der Firma LEGNER geschlossene Vertrages sind recht detailliert. Insbesondere sind die geforderten Leistungsmerkmale Bestandteil des Vertragswerkes geworden, während etwa im älteren Vertrag mit der Firma ALPINA Verkehrsbetriebe GmbH die Anforderungen an Personal und Fahrzeuge nicht in gleicher Ausführlichkeit enthalten waren. Die damalige Entgeltregelung sah z. B. eine Anpassungsmöglichkeit bei Veränderungen der Kraft- und Schmierstoffkosten vor, die jedoch nur mit einem Anteil an dem vereinbarten Entgelt von ca. 10 % ins Gewicht fielen. Die restlichen 90 % betrafen wiederum den Personalkostenanteil, wobei zur Entgeltanpassung die Veränderungen im Bundesangestelltentarif BAT III maßgebend waren. Die automatische Verlängerung des Vertragsverhältnisses bei unterlassener Kündigung war damals mit acht Jahren angegeben. Zudem fehlte eine Regelung über Vertragsstrafen bei weniger schwerwiegenden Verstößen gegen die

Vorgaben des Vertrages⁹⁷⁵. Aus der Tatsache, daß das spätere Vertragswerk an Ausführlichkeit der getroffenen Regelungen zugenommen hat, könnte der Schluß gezogen werden, aufgrund der Erfahrungen wären detailliertere Bestimmungen in den Vertragswerken vorteilhafter.

Zur Frage der Behandlung des Personals ist zu erwähnen, daß der neue Unternehmer nach der letztmaligen Ausschreibung die Fahrer des bisherigen Anbieters vollständig zu den bisherigen Konditionen übernommen hat (sofern diese dazu bereit waren). Insgesamt wurden von dem Verkehrsunternehmen rund 14 Mio. DM in das Projekt investiert. Zu den realisierten Kosteneinsparungen durch die Aufgabenübertragung auf einen Privatunternehmer sind wegen fehlender Vergleichswerte keine exakten Aussagen zu treffen. Allerdings wird nach Auskunft des befragten Vertreters der Stadt Bad Homburg geschätzt, daß ein Privatunternehmer Busverkehrsleistungen im Durchschnitt zu 4,50 DM und ein Kommunalunternehmen zu 9,12 DM erbringt. Auf seiten der Kunden herrscht nach Auskunft des befragten Stadtrates weitgehende Zufriedenheit, da der Unternehmer neue Fahrzeuge in modernem Design mit verbessertem Komfort einsetzt.

Eine besondere noch zu erwähnende Problematik stellt die Situation dar, daß in Bad Homburg aus rechtlicher Perspektive der Betrieb des Liniennetzes (Regiebetrieb der Stadt) und der Aufgabenträger in einer Institution vereinigt sind, obgleich die Durchführung einem Privatunternehmen obliegt. Daher ist nach den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen fraglich, ob die Stadt die Konzession nach Ablauf der Zeit auch wieder erhält (mündliche Aussagen des Ministerium sichern dies allerdings zu). Eine definitive Regelung zu dieser Frage existiert nicht, und es ist noch zu klären, welche Auswirkungen sich damit auf die bislang getroffenen Regelungen ergeben. Aufgrund der Tatsache, daß der städtische Regiebetrieb sämtliche Planungsleistungen übernimmt und ausschließlich die Durchführung des Busbetriebs vergeben wird, hat der private Busunternehmer mehr den Status eines Subunternehmers. Das Ausmaß der ihm zugestandenen Eigenverantwort-

⁹⁷⁵ Vgl. auch zum Vorigen STADTVERWALTUNG BAD HOMBURG V. D. HÖHE: Experteninterview am 08.09.1997.

lichkeit ist besonders gering. Dies zeigt sich insbesondere in der Form der Entlohnung, die sich ausschließlich an dem erbrachten Leistungsumfang orientiert. Das Subunternehmerverhältnis kommt auch in der nur in sehr geringem Ausmaß möglichen Verwirklichung innovativer Konzeptionen durch den Privatanbieter sowie im Weisungsrecht der Stadt gegenüber dem vom Unternehmer eingesetzten Personal zum Ausdruck.

2.2 Itzehoe/Kreis Steinburg

2.2.1 Ausgangslage

Im Landkreis Steinburg obliegt die Bedienung des Nahverkehrs mit Bussen seit jeher einem Privatunternehmen, so daß sich - wie im Fall Bad Homburg - nicht die Problematik eines Übergangs vom öffentlichen auf ein privates Unternehmen ergibt. Während bis Anfang der 80er Jahre der Betrieb eigenständig betrieben werden konnte, wurden 1982 erstmals Zuschüsse zur Betriebsdurchführung beim Kreis beantragt. 1983 war der Privatunternehmer dennoch nicht mehr bereit, den Betrieb selbst bei vollem Verlustausgleich weiterzuführen. Daraufhin wurde über eine erste Ausschreibung ein Anbieter gesucht, der den Verkehr im gesamten Liniennetz zum geringsten Ausgleichsbetrag übernimmt⁹⁷⁶.

Nach Gesetz sind in Schleswig-Holstein die Landkreise zum Aufgabenträger im ÖPNV bestimmt worden, dessen Funktion in diesem Falle durch den aus dem Landkreis Steinburg, der Stadt Itzehoe und den umliegenden Gemeinden gebildeten Zweckverband ÖPNV Steinburg wahrgenommen wird. Dieser plant daher die Verkehrsbedienung, definiert also Tarif, Fahrtaktdichte und Buskomfort, und vergibt den Auftrag zur Durchführung dann im Rahmen einer Ausschreibung an den Unternehmer, der den geringsten Zuschußbedarf fordert⁹⁷⁷. Da die geforderten Leistungen nicht kostendeckend zu erbringen sind, handelt es sich hier im Prinzip

⁹⁷⁶ Vgl. ROCKE, B./MÜLLER, R., Marktwirtschaftlicher Lösungsansatz zur Erhaltung defizitärer öffentlicher Personennahverkehre, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1985, S. 244.

⁹⁷⁷ Vgl. GROSSEKETTLER, H. (1988), a.a.O., S. 10.

demnach um eine Regelung zur Gewährung der für die ÖPNV-Bedienung notwendigen Zuschüsse durch den Landkreis⁹⁷⁸. Zum 31.12.1997 lief der Vertrag mit dem bisherigen Anbieter (Verkehrsbetriebe Horst Voss GmbH (IVB)) aus, so daß eine Neuregelung erforderlich wurde.

2.2.2 Das Ausschreibungsverfahren

Gesetzliche Grundlagen für die Ausschreibung waren wiederum die VOL/A und das Personenbeförderungsgesetz PBefG. Letztendlich bestand hinsichtlich der Frage, ob die Dienstleistungsrichtlinie (DKR) der EU unmittelbar zur Anwendung kommen mußte nach Auskunft des befragten Geschäftsführers des Zweckverbandes Steinburg keine eindeutige administrative Vorgabe. Bei verschiedenen übergeordneten Institutionen erfolgten diesbezügliche Anfragen, die keine Klärung brachten. Im Verkehrsministerium wurde etwa dazu die Ansicht vertreten, daß der Landkreis selbst darüber entscheiden müsse, da es keine direkte Vorschrift zur Durchführung einer Ausschreibung gäbe, und so entschloß sich der Kreis zur Anwendung der VOL/A. Ein europaweites Vergabeverfahren fand nicht statt, Anbieter aus dem EU-Ausland wurden allerdings nicht ausgeschlossen, da dies nach Einschätzung der Kreisverwaltung gegen die EU-Binnenmarktordnung verstoßen hätte.

Bei der ursprünglichen Erstausschreibung in den 80er Jahren hatten noch vier Unternehmer aus der Region am Vergabeverfahren teilgenommen. Bei der zweiten Ausschreibung hatte nur ein Unternehmen, welches auch schon zuvor die Verkehrsbedienung durchgeführt hatte, geboten. Während bei dieser Ausschreibung vermutlich wegen einer gewissen Gebietsaufteilung zwischen den Unternehmen nur das Gebot des Altunternehmers vorlag, wurde daher bei der Neuvergabe 1998 direkt zur Angebotsabgabe aufgefordert, um somit gezielt nach kostengünstigeren Lösungen als der Betriebsführung durch den etablierten Anbieter zu suchen. Die

⁹⁷⁸ Damit ist also nicht der wissenschaftliche Aspekt des natürlichen Monopols Motivation für die Ausschreibung, sondern die Minimierung des öffentlichen Zuschusses.

Bekanntmachung erfolgte zwar in üblicher Form im Submissionsanzeiger und in der regionalen Tagespresse, doch nach Überzeugung des befragten Geschäftsführers im Zweckverband ist dies nicht sonderlich hilfreich, da auf diese Weise die in Frage kommenden Unternehmen nicht erreicht werden. Vielmehr müßten direkt Kontakte mit den potentiellen Anbietern hergestellt und diese gezielt zur Gebotsabgabe aufgefordert werden. Die Ausschreibungsunterlagen wurden daraufhin von ca. 12 Unternehmen angefordert. Insgesamt haben beim jüngsten Ausschreibungstermin 1997 sechs Unternehmen am Bietprozeß teilgenommen. Dies waren im einzelnen:

- SOUTHERN VECTIS plc, Isle of Wight (ein britisches Verkehrsunternehmen),
- VERKEHRSGESELLSCHAFT SCHLESWIG-HOLSTEIN GmbH u. Co KG, Flensburg (ein Interessenverband, dessen Angebot nicht gewertet werden konnte, da kein konkreter Betrag angegeben werden konnte),
- BIETERGEMEINSCHAFT STEINBURG (bestehend aus fünf Firmen aus dem Landkreis, welche die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft beabsichtigten),
- GLOBUS 24 GmbH, Schenefeld/Kreis Pinneberg,
- ITZEHOER VERKEHRSBETRIEBE (Firma Horst VOSS GmbH), Itzehoe,
- ROPE-Reisen, Bordsesholm/Kreis Rendsburg-Eckernförde.

Ein Privatunternehmen aus der Region hatte versucht, über ein Dumping-Angebot den Zuschlag zu erhalten, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit war allerdings nicht nachzuweisen, so daß ein Ausschluß vom Vergabeverfahren erfolgte.

Da mittels Ausschreibung eine möglichst kostengünstige Lösung gefunden werden sollte, wurde im Rahmen der letzten Ausschreibung 1997 besonderes Gewicht auf die verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen gelegt. Die Angebote der Unternehmen waren auf Grundlage der zuvor ausgearbeiteten Fahrpläne zu erstellen, die als Anlage den Ausschreibungsunterla-

gen beigelegt waren. Dabei wurden zwei Varianten mit verschiedenen Bedienungszeiten (Betriebsende 19.⁰⁰ Uhr oder 21.⁰⁰ Uhr) als Alternativen angegeben. Weiterhin waren die exakte Linienführung sowie Standards bezüglich des einzusetzenden Personals (Eignung nach BOKraft, Entlohnung gemäß Tarif des Schleswig-holsteinischen Omnibusverbandes, kundenfreundliches Handeln und regelmäßige Schulungen) und der Fahrzeuge (Linientauglichkeit, vorzugsweise Niederflertechnik, Altersbeschränkung auf 12 Jahre, ordnungsgemäßer und gepflegter Zustand) vorgegeben worden. Forderungen an die Leistungserbringung durch den Unternehmer waren darüber hinaus die Anpassung der Fahrzeugkapazitäten an das Fahrgastaufkommen, die Sicherstellung von Anschlüssen, Vorhaltung der Fahrpläne in ausreichender Zahl und die Weiterleitung von Beschwerden und Anregungen an den Auftraggeber.

In den Geboten sollte der erforderliche Zuschuß als Differenz aus kalkulierten Kosten und Einnahmen errechnet werden. Um dies zu ermöglichen, waren Informationen zum bisherigen Verkehrsangebot (Fahrplan 96/97) und zur Einnahmensituation in den Ausschreibungsunterlagen enthalten. In den Unterlagen fanden sich gleichfalls Daten zu möglicherweise vom etablierten Anbieter zu übernehmenden Fahrzeugen und zum eingesetzten Personal. Gleichfalls wurden Qualitätsstandards der zu erbringenden Leistung formuliert, über welche die Angebote aber ausdrücklich hinausgehen durften.

Die Organisation des Umlaufes ist wie auch im Fall Bad Homburg eigenverantwortlich durch den Busunternehmer durchzuführen. Da bei der Berechnung der Fahrplankilometer als Grundlage für die Ausschreibung Leerfahrten nicht berücksichtigt wurden, besteht ein Anreiz für den Betreiber, Leerfahrten durch eine optimierte Umlaufplanung zu minimieren. Von dem privaten Betreiberunternehmen wurde gleichfalls verlangt, Mitglied in der Verkehrsgemeinschaft (VG) Steinburg, die eine Tarifkooperation aller ÖPNV-Träger im Landkreis darstellt, zu werden.

Die Bewertung der Angebote erfolgte durch das private Beratungsbüro Hamburg-Consult Gesellschaft für Verkehrsberatung und Verfahrenstechniken mbH (HC) mit Hilfe eines Punktesy-

stems. In einer Vorauswahl wurden zunächst die Gebote ausgeschlossen, die in wesentlichen Punkten den Vorgaben der Ausschreibung nicht entsprachen. Da die Angebote auch über die als Mindeststandards geforderten Leistungen hinausgehen durften, war nach Basis- und Zusatzbewertung zu unterscheiden. In der Basisbewertung wurde geprüft, ob die Mindestanforderungen erfüllt werden. Dabei sollte der Anbieter ermittelt werden, der unter finanziellen und fachlichen Gesichtspunkten am ehesten zur Übernahme des Leistungsauftrages geeignet ist. Kriterien waren dabei sowohl die wirtschaftliche Beständigkeit des Unternehmens als auch die des Eigners der Unternehmung, da die Möglichkeit zu Kapitalerhöhungen dafür entscheidend ist, inwieweit sich wirtschaftlich Engpässe überwinden lassen und ein Konkurs zu verhindern ist. Daneben waren die betriebliche Leistungsfähigkeit (Lage des Betriebshofes, vorgesehener Einsatz von Subunternehmern, Anzahl der vorhandenen Mitarbeiter und Fahrzeuge etc.), die kalkulierten Kosten bei Angebotsveränderungen, die Fahrzeugstandards und die Referenzen (Erfahrungen im Bereich der ÖPNV-Bedienung) für die Basisbewertung entscheidend.

Bei der Zusatzbewertung wurde nach den Kriterien Personal (besondere Schulungen), Fahrzeugsonderausstattungen sowie besonderen Angebotsgestaltungen wie der Anschlußsicherung zur DB und dem Einsatz von z. B. Linientaxis unterschieden. Diese Kriterien wurden anschließend mit bestimmten Punktzahlen gewichtet. Ausschlaggebend war schließlich das sich ergebende Punkte-/Preisverhältnis, d. h. es war nicht unbedingt das preisgünstigste Gebot, sondern vielmehr das insgesamt wirtschaftlich günstigste entscheidend.

Die ausführliche und in einem mehrseitigen Papier zusammengefaßte Bewertung durch Hamburg Consult stellt nach Einschätzung des befragten Geschäftsführers eine Absicherung gegen mögliche Nachprüfverfahren dar. Hamburg-Consult hat auch den Linienfahrplan als Vorgabe für das Ausschreibungsverfahren ausgearbeitet. Mit den Leistungen von HC zur Planung und Bewertung waren Kosten von rund 60.000 DM verbunden. Zusammen mit den Personalkosten der zuständigen Abteilung der Kreisverwaltung belaufen sich die Kosten pro Ausschreibung mit der Be-

gleitung des Vertrages über die acht Jahre auf etwa 100.000 DM. Als ausschreibende Instanz besaß der Zweckverband die letztendliche Entscheidungskompetenz.

Den Zuschlag bei der Neuausschreibung erhielt die Bietergemeinschaft Steinburg GmbH, welche sich aus fünf Verkehrsunternehmen zusammensetzt, die Linienverkehre anbieten⁹⁷⁹. In der Verkehrsgemeinschaft Schleswig-Holsteins (ein Unternehmensverbund) sind der Altunternehmer und die Bietergemeinschaft Kollegen, so daß hier intern Unstimmigkeiten entstanden sind⁹⁸⁰. Die Verkehrsgemeinschaft wird vom Land gefördert (einheitlicher Tarif und Fahrplan) und trägt nach Einschätzung des Vertreters der Kreisverwaltung durchaus Züge eines Kartells. Die Aufteilung von Angebotsfeldern ist dadurch erleichtert, und Konkurrenzangebote bei Leistungsausschreibungen werden möglichst vermieden.

Während der Beratungen über die Auftragserteilung gab es durchaus einzelne Stimmen in Politik und Verwaltung, die sich für eine Vertragsverlängerung mit dem Altunternehmer aussprachen, da dieser die notwendigen Erfahrungen aufzuweisen hatte. An sich waren es aber auch die gemachten Erfahrungen, mit denen nach Auffassung des befragten Geschäftsführers des Zweckverbandes ein Wechsel hätte begründet werden können. Von seiten des Altunternehmers wurde versucht, Einfluß auf den Entscheid zu nehmen (Kritiker eines Wechsels wurden mobilisiert). Angeboten wurde etwa, die Zahl der einzusetzenden Busse entgegen den Mindestanforderungen laut Ausschreibung zu reduzieren, was vermutlich eine nicht zweckmäßige Ausdünnung der Bedienung einzelner Linien bedeutet hätte. Zudem war der Standard durch die Vorgaben fixiert und sollte erst nach der Ausschreibung durch eine

⁹⁷⁹ Der Zusammenschluß erfolgte vermutlich als Reaktion auf ausländische Konkurrenz. Zur Bietergemeinschaft Steinburg gehören die ortsansässigen Firmen RATHJE, RIX-REISEN, STORRJOHANN, LAMPE und die AUTOKRAFT (Land Schleswig-Holstein als Träger). Vgl.: O.V., Erfolgreiche Ausschreibung im Nahverkehr - Steinburger Unternehmen erhalten den Zuschlag, Pressedienst des Landkreises Steinburg vom 05.09.1997, S. 2.

⁹⁸⁰ Innerhalb der Verkehrsgemeinschaft, die von Unternehmern als eine Art Verbundorganisation gebildet wird, ist Konkurrenz zwischen den Teilnehmern vermutlich nicht gerade erwünscht. Vielmehr ist zu befürchten, daß auf Grundlage der Zusammenarbeit eine gewisse Gebietsaufteilung angestrebt wird.

möglichst flexible Vertragsgestaltung mit dem Unternehmen angepaßt werden.

2.2.3 Vertragliche Regelungen

Mit dem privaten Verkehrsunternehmen wurde ein Betriebsführungsvertrag über acht Jahre abgeschlossen, wobei die Gültigkeit der Linienkonzession nach dem PBefG maßgebend war. Konzessionsträger ist im Gegensatz zur Situation in Bad Homburg nicht der Zweckverband, sondern das Verkehrsunternehmen. Dieses hatte daher zum 1.1.1998 die erforderlichen Konzessionen beim Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr in Kiel zu beantragen. Schon im Vorfeld des Vergabeverfahrens wurde das Einverständnis des Ministeriums bekundet, die Konzession auch an ein anderes vom Zweckverband ausgewähltes Unternehmen zu erteilen. Das Unternehmen ist vertraglich dazu verpflichtet, die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Vorlage einer Bilanz und einer G.u.V.-Rechnung, einem nachgewiesenen Kreditrahmen von 1 Mio. DM bei einer Bank oder Sparkasse sowie Unbedenklichkeitserklärungen von Steuerbehörde und Sozialversicherungsträger zu belegen. Darüber hinaus ist es dem Unternehmen lediglich gestattet, bis zu 20 % der Fahrleistungen an Subunternehmer zu vergeben, wobei diese die gleichen Anforderungen wie der Auftragnehmer erfüllen müssen.

Die zur Betriebsführung notwendigen Anlagen befinden sich im Eigentum des Verkehrsunternehmers, dies gilt auch für den Betriebshof, d. h. die öffentliche Hand nimmt keinerlei Eigentümerfunktionen wahr. Einzig die Haltestellen sind Sache der Gemeinden in Eigenregie, wobei die Unterhaltung der Haltestellen (Sicherung des Zustandes) durch den Unternehmer erfolgt. Zur Minderung des Risikos eines möglichen Auftragsverlustes für die Anbieter bei der Folgeausschreibung ist geregelt, daß bei einem Anbieterwechsel der neue Betreiber die Busse des Altunternehmers zu 75 % des DEKRA-Schätzpreises zu übernehmen hat, falls dies vom bisherigen Unternehmer gewünscht wird⁹⁸¹. Bereits bei der

⁹⁸¹ Vgl. auch zum vorigen ZWECKVERBAND ÖPNV STEINBURG: Experteninterview am 29.09.1997 in Itzehoe.

Ausschreibung der Verkehrsleistungen im Jahre 1989/90 wurden von vornherein nur solche Busunternehmen berücksichtigt, die bereit waren, den Bestand an Fahrzeugen des bisherigen Verkehrsunternehmers zu kalkulierbaren Konditionen zu übernehmen, um Bieter nicht durch die Tatsache abzuschrecken, daß im Falle eines Auftragsverlustes das Unternehmen die Busse als übermäßige Kapitalbindung werten muß⁹⁸². Vergleichbares gilt auch für das Personal, bei dem, sofern dies der bisherige Anbieter wünscht, der Landkreis die Übernahme durch den Neuanbieter zu den geltenden Tarifbedingungen zur Auflage machen kann.

Dem privaten Verkehrsunternehmen stehen alle mit dem Busbetrieb in Verbindung stehenden Einnahmen, bestehend aus den Komponenten Fahrgeldeinnahmen, Erstattungen nach § 45 a PBefG und § 62 SchwG sowie sonstigen Einnahmen (Vermietung von Werbeflächen und Einnahmen aus erhöhten Beförderungsentgelten, ausgenommen Gelder zur Durchführung von Schienenersatzverkehren) zu. Die Fahrgeldeinnahmen sind laut Vertrag gemäß den Tarifvereinbarung der Verkehrsgemeinschaft fixiert. Darüber hinaus wird der vereinbarte und durch das Angebot der Ausschreibung fixierte Basiszuschuß pro Kalenderjahr vom Zweckverband an den Betreiber überwiesen. Die Fahrgeldeinnahmen werden vom Busunternehmen selbst erhoben. Damit besteht für den Anbieter durchaus ein Anreiz, durch ein verbessertes Leistungsangebot oder intensivierte Werbung selbst für ein Mehr an Fahrgästen zu sorgen.

Der mit dem Busunternehmen vereinbarte Zuschuß kann nach Vertrag während der Vertragslaufzeit angepaßt werden, wenn:

- dies die Geldwertentwicklung erfordert. 60 % des Basiszuschusses werden entsprechend der prozentualen Lohnänderung im privaten Omnibusgewerbe und je 20 % gemäß der Veränderung des Erzeugerpreisindex bei Dieselmotorkraftstoff und Omnibussen angepaßt;
- sich unvorhergesehen die gesetzlichen Rahmenbedingungen in einer Weise ändern, daß aufgrund dadurch entstehender Risiken

⁹⁸² Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 61 f.

der bislang gewährte Zuschuß für eine der Vertragsparteien wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist und dies eine Veränderung des Basiszuschusses um mehr als 5 % bewirkt. Auf Antrag eines Vertragspartners erfolgt dann eine Erhöhung oder Verminderung des Entgeltes.

Auf der anderen Seite behält sich der Kreis Neuverhandlungen über den vereinbarten Zuschuß nach Ablauf der ersten Hälfte der Vertragsdauer vor, falls das Unternehmen unvorhersehbare Mehreinnahmen erzielt, die nicht auf unternehmerische Aktivitäten (z. B. intensiviertes Marketing) zurückzuführen sind, auf einen Bevölkerungsanstieg. Durch eine entsprechende Zuschußkürzung kann so der Zweckverband an einer verbesserten Einnahmensituation teilhaben. Die zur Prüfung notwendigen Unterlagen zur Erlös-/Kostensituation und die Jahresabschlüsse (Bilanz, G.u.V.-Rechnung) sind der Verwaltung vom Unternehmer zugänglich zu machen. Für die ersten drei Monate der Vertragslaufzeit wurde der Zuschuß um 10 % gekürzt, da in dieser Zeit noch der alte Fahrplan mit weniger umfangreichem Leistungsangebot gültig war.

Im Vertrag werden die Leistungen, zu denen sich der private Busunternehmer verpflichtet hat, mit Bezug zu den Vorgaben in der Ausschreibung festgelegt. Für während der Laufzeit des Vertrages notwendig werdende Leistungsveränderungen bezüglich des Fahrplans und der Streckenführung sieht das Vertragswerk Möglichkeiten einer Anpassung vor. Bis zu einem Ausmaß von 25 % der vereinbarten Fahrplankilometer sind Verminderungen oder Ausweitungen des Leistungsumfanges zulässig. Sofern die Veränderung nicht mehr als 2 % ausmacht, bleibt der vereinbarte Basiszuschuß unverändert, darüber hinaus wird für verlangte Mehr- oder Minderleistungen der Zuschuß jeweils um einen bestimmten Betrag je Fahrplankilometer erhöht oder erniedrigt. Der jeweilige Veränderungssatz ist vom Unternehmen schon vor der Ausschreibung zu kalkulieren und wird jährlich entsprechend den Anpassungsregelungen für den Zuschuß variiert. Sämtliche Tarif- oder Fahrplanänderungen sind zunächst mit dem Zweckverband abzustimmen, der diesen Abänderungen dann zustimmt, wenn die bisherige Angebotskonzeption wirtschaftlich dem Unternehmen nicht mehr zuzumuten ist. Dabei soll allerdings, so die Absicht des

Zweckverbandes, das unternehmerische Risiko bestehen bleiben, d. h. das Unternehmen muß grundsätzlich die Konsequenzen aus den eigenen Handlungen selbst tragen. Weiterhin müssen die Änderungen des Tarif- und Fahrplanangebotes mit der Verkehrsgemeinschaft abgestimmt werden, und der regionale Nahverkehrsplan ist zu beachten.

Die Kontrolle der Leistungserstellung erfolgt im wesentlichen durch Meldungen der Fahrgäste. Es finden daher keine eigenen Kontrollen des Kreises statt. Werden die im Rahmen der Ausschreibung formulierten Qualitätsstandards vom privaten Betreiber nicht eingehalten, so werden laut vertraglicher Vereinbarung Vertragsstrafen fällig. Für den Ausfall einer Busfahrt werden 500 DM, für verfrühte Abfahrten (über 2 Minuten) 300 DM und für den Einsatz von Reisebussen ohne vorige Zustimmung des Zweckverbandes oder viermaliges Zurücklassen von Fahrgästen in einem Monat aufgrund zu geringer Fahrzeugkapazität 200 DM erhoben. Daneben kann bei wiederholt schlechter Leistung, teilweiser Einstellung des Betriebes oder Nichterfüllung der in der Ausschreibung geforderten Standards der Betriebsführungsvertrag gekündigt werden. Dieses Recht steht auch dem Unternehmer zu, sofern der Auftraggeber mit den Zuschußzahlungen in Verzug gerät oder die weitere Betriebsdurchführung durch eigene Handlungen unmöglich macht. Grundsätzlich wird aber von der Verwaltung die Vertragsdurchführung auf Grundlage eines gewissen Vertrauensverhältnisses gesehen und damit eine Kündigung für unwahrscheinlich gehalten.

Das Busunternehmen ist durch die Konzession gebunden und muß daher den Betrieb aufrechterhalten, d. h. eine Kündigung von seiten des Unternehmens ist außer aus den oben genannten Gründen nicht möglich. Bei einer Konzessionsrückgabe sind die Genehmigungsbehörde, das Verkehrsunternehmen und der Kreis gemeinsam gefragt, nach einer Lösung zu suchen. Für den Fall der Betriebsaufgabe durch Konkurs existiert keine entsprechende vertragliche Regelung. Es besteht allerdings insofern eine Absicherung gegen den Konkursfall, als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bei der Auftragsvergabe entsprechend hoch bewertet wurde. Der Konkurs des Betreiberunternehmens ist darüber hinaus ein Grund für eine außerordentliche Kündigung. Für den Fall von

Vertragsstreitigkeiten ist ein übliches Schiedsgerichtsverfahren vorgesehen, der ordentliche Rechtsweg wird allerdings nicht ausgeschlossen. Nur auf Verlangen einer Vertragspartei kommt es zur Bildung des Schiedsgerichtes. Es besteht aus vier Schiedsrichtern, die von den Vertragsparteien vorgeschlagenen werden, und einem vom zuständigen Landesministerium zu berufenden Vorsitzenden. Es wird mit einfacher Mehrheit entschieden⁹⁸³.

2.2.4 Sonstige Erfahrungen

Die durch die Beauftragung eines Privaten realisierten Kostenersparungen lassen sich wiederum nicht genau beziffern, da keine Vergleichswerte vorhanden sind. Die jetzige Ausschreibung hat aber nach Aussage des befragten Zweckverbandsvertreters den Zuschußbedarf wohl erheblich verringert, denn der Zuschuß beläuft sich derzeit über die acht Jahre auf 7,6 Mio. DM. Vermutlich wären dafür ohne Ausschreibung der Leistung etwa 10 Mio. DM zu veranschlagen gewesen. Der Zweckverband betont in diesem Zusammenhang auch das verbesserte Fahrplanangebot mit ausgeweiteter Betriebszeit bis 21 Uhr, getaktetem Verkehr und insgesamt erhöhter Fahrtenzahl. Daneben konnte die Leistungsqualität durch Einführung eines bargeldlosen Zahlungssystems, die Anschlußsicherung Bus/Schiene und die Einrichtung eines Kundenbüros gesteigert werden⁹⁸⁴.

In der Praxis hat sich der Betriebsübergang nach der letzten Ausschreibung recht schwierig gestaltet, da der Altunternehmer nunmehr versuchte, die Leistungserstellung durch den Neuanbieter zu erschweren. Kernpunkt hierbei war die Übernahme der Busse des Altunternehmers, zu der das neue Busunternehmen auf Wunsch des Altanbieters gezwungen ist. In der Ausschreibung wurde vom Neuanbieter sowohl der Fall kalkuliert, daß eine Übernahme der Busse erfolgt (Zuschuß 630.000 DM/Jahr), als auch, daß die not-

⁹⁸³ Vgl. auch zum vorigen ZWECKVERBAND ÖPNV STEINBURG: Experteninterview am 29.09.1997.

⁹⁸⁴ Vgl. Pressedienst - Der Kreis Steinburg informiert, Erfolgreiche Ausschreibung im Nahverkehr - Steinburger Unternehmer erhalten den Zuschlag, Kreis Steinburg, Pressemitteilung vom 05.09.1997, S. 1 u. 2.

wendigen Fahrzeuge neu angeschafft werden (Zuschuß 875.000 DM/Jahr). Diese Zahlen wurden dem Altunternehmer durch eine Indiskretion bekannt. Er verlangte daher eine angemessene Beteiligung an den Ersparnissen für den Fall, daß er die Busse für 75 % des DEKRA-Schätzpreises veräußert, denn alternativ bot sich ihm ein Verkauf der Fahrzeuge in Polen zu 2,2 Mio. DM an, während die DEKRA-Preisschätzung nur 1,2 Mio. DM einbringen würde. Die Neuanschaffung bedeutete für den Kreis um 2 Mio. DM erhöhte Kosten, so daß der Altunternehmer davon 1 Mio. DM als Anteil forderte. Zum 1.1.1998 begann der Betrieb des Neuunternehmers, d. h. es war in dieser Sache eine Eilentscheidung des Kreises notwendig. In der Tendenz stießen die Forderung des Altanbieters in der Kreisverwaltung allerdings auf Ablehnung. Mit der Entscheidung für einen neuen Anbieter sollte gleichfalls einer Qualitätsverbesserung durch moderne Fahrzeuge der Vorrang gegeben werden. Das Personal des Altunternehmers wurde vollständig vom neuen Unternehmer übernommen⁹⁸⁵.

3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen

Der ÖPNV mit Omnibussen ist einer der größten *Potentialbereiche für die Schaffung eines Wettbewerbs um den Markt* durch Ausschreibungen. Die Voraussetzungen dafür sind als besonders günstig zu werten. Einerseits existiert bereits eine Vielzahl privater Busanbieter, die entweder bei Busdiensten im reinen Subunternehmerverhältnis tätig oder selbst im Besitz einer Linienkonzession sind. Andererseits spricht die recht unkomplizierte Handhabung der nicht irreversiblen Investitionsgüter mit relativ kurzer Nutzungsdauer für eine erleichterte Umsetzung eines Wettbewerbs um den Markt. Die dargestellten Umsetzungsbeispiele demonstrieren, wie sich das Ausschreibungsverfahren und die vertraglichen Regelungen gestalten lassen. Die Umsetzbarkeit eines Wettbewerbs um den Markt im ÖPNV auf der Straße zur Schaffung von Effizienzanreizen durch Konkurrenz bei gleichzeitigem Erhalt der Systemintegration belegen gleichfalls, wie unter Punkt F. 2.2 gezeigt

⁹⁸⁵ Vgl. ZWECKVERBAND ÖPNV STEINBURG: Experteninterview am 29.09.1997.

wird, Erfahrungen auf europäischer Ebene⁹⁸⁶. Lediglich eine vollständige Liberalisierung des Nahverkehrs mit Omnibussen in Großbritannien hat negative Auswirkungen wie den Rückgang der Fahrgastzahlen verursacht.

Um so erstaunlicher ist es, daß sich bislang in Deutschland nur sehr *wenige Beispiele* einer Vergabe von Busdiensten an private Unternehmer finden lassen. Ein Grund hierfür sind wohl die bestehenden Regelungen des PBefG. Danach gilt, sofern es sich bei den betreffenden Verkehren um eigenwirtschaftlich zu betreibende Verkehre handelt, der weitestgehend uneingeschränkte Besitzstandsschutz der etablierten Anbieter⁹⁸⁷. Wenn nicht zufällig die als Aufgabenträger im ÖPNV fungierende Kommune im Besitz der Konzession ist - und dies war im Beispiel der Stadt Bad Homburg gegeben -, besteht keine Möglichkeit einer Vergabe, da sich der Unternehmer, in dessen Besitz sich eine Linienkonzession befindet, auf den Besitzstandsschutz des § 13 PBefG berufen kann⁹⁸⁸.

Grundsätzlich ist darüber hinaus vorstellbar, daß, selbst wenn eine Ausschreibung vorgesehen ist, sich der Altkonzessionär bei einer wiederholten Ausschreibung von ÖPNV-Diensten im Falle des Auftragsverlustes auf seine *Vorrechte nach § 13 PBefG* berufen könnte, sofern es ihm gelingt, die Leistungen als eigenwirtschaftlichen Verkehr zu definieren. Damit wäre, auch wenn der Aufgabenträger einen Anbieterwechsel wünscht, ein Übergang der Konzession nicht möglich. Die Kommune könnte allenfalls versuchen,

⁹⁸⁶ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Grünbuch, Brüssel/ Luxemburg 1996a, S. 36 f.

⁹⁸⁷ Die Bedeutung der Eigenwirtschaftlichkeit als Schutz vor Ausschreibungen zeigt sich etwa im Fall der Ausschreibung einer Linie mit geringer Kostendeckung im Landkreis Fürstentum. Dort erhielt der bislang als Subunternehmer tätige Busunternehmer den Zuschlag. Gegen den Vergabeentscheid versuchte der Altanbieter mit der Begründung zu klagen, die betreffenden Verkehre seien als eigenwirtschaftlich zu definieren. Vgl. KUHFIELD, H./KUNERT, U./LINK, H., (1997), a.a.O., S. 69.

⁹⁸⁸ Im Landkreis Steinburg ist zwar das Verkehrsunternehmen Konzessionsträger, doch hier war seit jeher die Beantragung an die Beauftragung durch die öffentliche Hand gebunden und es existierte auch noch keine eigenwirtschaftliche Konzession eines privaten Busunternehmers.

über den Nahverkehrsplan Anforderungen an die Leistungserbringung zu formulieren, die der Unternehmer nicht mehr bereit ist, ohne Zuschußgewährung zu erbringen. Damit würde der Tatbestand gemeinwirtschaftlicher Verkehre erfüllt, die dann auszuschreiben wären. Allerdings ist das geschilderte Vorgehen insoweit eine theoretische Überlegung, als die meisten Verkehre im ÖPNV nach den politischen Vorgaben als defizitär gelten und Private daher an einer Übernahme ohne öffentliche Förderung ohnehin nicht interessiert sind.

Gravierender ist dagegen, daß insbesondere auf eine *Privatisierung* der den Verkehr bedienenden *Stadtwerke* verzichtet wird, da der zulässige Querverbund mit der kommunalen Energieversorgung einen Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV sichert, der ansonsten aus den Regionalisierungsmitteln oder dem allgemeinen Steuerhaushalt zu decken wäre. Der kommunale Querverbund sichert die Eigenwirtschaftlichkeit der innerörtlichen Verkehre und bietet so die Möglichkeit für Kommunen, die Pflicht zur Ausschreibung zu umgehen. Die Konzession bleibt auf diese Weise nach § 13 PBefG gesichert und kommunale Verkehrsbetriebe können in öffentlichem Eigentum belassen werden. Durch die Vorrechte der etablierten Verkehrsanbieter nach der Konzessionierung im ÖPNV wird also der Wettbewerb um den Markt behindert. Hinsichtlich der rechtlichen Rahmenordnung bleibt demnach eine weitergehende Reform des PBefG anzumahlen.

Die beiden in diesem Abschnitt beschriebenen Vergaben von Busdiensten an private Unternehmer unterscheiden sich dahingehend, daß in Bad Homburg rechtlich gesehen ein Regiebetrieb die Verkehrsleistungen erbringt und lediglich einen Privatunternehmer mit der Durchführung beauftragt. Damit ist die *Selbständigkeit des Unternehmers* prinzipiell geringer als im Fall Itzehoe. Doch faktisch beschränkt sich der Unterschied darauf, daß in Bad Homburg die Stadt und in Itzehoe der Verkehrsunternehmer Konzessionär nach PBefG sind und der Verkehrsunternehmer in Bad Homburg keinerlei Einnahmenverantwortung besitzt (er wird - wie beschrieben - für die erbrachte Leistung nach Stundensätzen entlohnt). Ansonsten bieten sich für den Unternehmer in Itzehoe nicht viel mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Durchführung der Ver-

kehrleistungen als in Bad Homburg, denn die Vorgaben bei der Ausschreibung sind in beiden Fällen gleichermaßen detailliert.

Die *Laufzeit der Verträge* im Bereich des ÖPNV auf der Straße ist durch die Konzessionsdauer von acht Jahren quasi vorbestimmt. Aufgrund der Tatsache, daß sich Omnibusse von allen Investitionsgütern der hier beschriebenen Sektorenbeispiele am leichtesten einer anderweitigen Verwendung oder einer Veräußerung bei Vertragsverlust zuführen lassen, wären durchaus kürzere Laufzeiten denkbar. Etwas anders stellt sich die Situation dar, wenn sich auch Infrastrukturelemente wie der Betriebshof im Eigentum des Betreiberunternehmens befinden. Hier sind zwar gleichfalls anderweitige Nutzungen oder die Übergabe an den Neuanbieter denkbar, doch am sinnvollsten erscheint bei kurzen Vertragslaufzeiten eine Lösung, bei der die Kommune Eigentümerin der Einrichtung bleibt und eine Vermietung an den jeweils beauftragten Unternehmer erfolgt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die im Fall Itzehoe gefundene Regelung zur Behandlung der Fahrzeuge nach Vertragsablauf, nach der sich der Neuanbieter verpflichten muß, die Fahrzeuge des Vorgängerunternehmens zu drei Viertel des DEKRA-Schätzpreises zu übernehmen. Wie oben beschrieben, ergeben sich mit einer derartigen Regelung Probleme, da der Altunternehmer versuchen kann, diese Verpflichtung des Nachfolgers auszunutzen, um sozusagen nach „Vergeltung“ für den Verlust des Auftrags zu suchen. Dieser Gefahr wäre durch von vornherein festgelegte Bewertungsregeln auszuweichen, die dem Altanbieter keinerlei nachträgliche Verhandlungsspielräume geben. Möglich wäre es dagegen durchaus, die Altfahrzeuge dem Bietprozeß um die Auftragserteilung zu unterwerfen. Von Vorteil ist bei einer *Übernahmeregulation*, daß auf diese Weise das Investitionsrisiko bei der Leistungsübernahme gemindert und somit auch der Marktzutritt kleinerer Busunternehmer, zumindest bei der Bedienung von ausgedehnten Liniennetzen, die eine entsprechend hohe Zahl an Fahrzeugen erfordern, erleichtert wird. Vom Prinzip her ist die beschriebene Übernahmeregulation auch zum Schutz der beauftragten Unternehmer vor Investitionsverlusten gedacht. Sie ist aber mit der Schwierigkeit verbunden, daß unter Umständen durch strategi-

sches Verhalten der Unternehmen die Schwelle für einen Übergang auf einen Neuanbieter erhöht werden könnte, was dann letztendlich Effizienzverluste bedeutet, wenn nicht der preisgünstigste Anbieter zum Zuge kommt. Darüber hinaus ist eine Übernahme der Investitionsgüter vom Altanbieter immer mit dem Nachteil verbunden, daß die bisherige Angebotskonzeption zementiert und keine Innovationen umgesetzt werden.

In beiden dargelegten Praxisfällen sind die Unternehmer zur Durchführung von *Ergänzungsleistungen* verpflichtet und müssen auch die dafür erforderlichen Fahrzeuge bereitstellen. Hierin besteht für den Busunternehmer ein besonderes Risiko. Sollten die Ergänzungen gegen Ende der Vertragslaufzeit eingefordert werden, müssen für diesen Zeitraum neue Fahrzeuge angeschafft werden, die sich in der verbleibenden Vertragslaufzeit nicht mehr amortisieren lassen. Der Unternehmer könnte daraus das Recht auf eine Bevorzugung bei der Folgeausschreibung ableiten. Dies wäre jedoch abzulehnen. Vielmehr können diese Fahrzeuge entweder an den neuen Anbieter übergeben werden, wobei eine entsprechend höhere Bewertung der Fahrzeuge vorzusehen wäre, oder die Busse werden zu einem höheren Preis an Dritte veräußert. Auch ohne geforderte Neuanschaffung von Fahrzeugen zur Durchführung von Ergänzungsleistungen während der Vertragslaufzeit können die Busse des Fuhrparks unterschiedlichen Zustands oder Alters sein und sind bei Verkauf oder Übergabe differenziert zu bewerten.

Während bei den in diesem Abschnitt vorgestellten Beispielen von Ausschreibungen im ÖPNV auf der Straße jeweils die *Bedienung gesamter Liniennetze* vergeben wurde, erfolgten auch Ausschreibungen einzelner Linien wie beispielsweise im Bereich des Verkehrsverbundes München. Insgesamt sechs Buslinien wurden als Neuverkehre oder, nachdem der bisherige Konzessionär auf eine Betriebsdurchführung verzichtet hatte, an die Unternehmer mit der geringsten Preisforderung vergeben⁹⁹. Da es sich bei diesen Linien primär um Überlandlinien, die eine Zubringerfunktion zum Münchner Stadtliniennetz erfüllen, handelt, erscheint eine

⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 69.

einzelne Linienvergabe auch sinnvoll, da keine wesentlichen Netzeffekte mit Verbundvorteilen zu vermuten sind.

Wie auch beim Personennahverkehr auf der Schiene sind hinsichtlich der *Leistungsvorgaben* im ÖPNV die oftmals sehr detaillierten Nahverkehrspläne der Aufgabenträger kritisch zu sehen. Es besteht generell die Gefahr, daß durch die Definition des ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge Planung, Organisation und Finanzierung der Verkehrsbedienung auf die Verwaltungsebene verlagert werden und schließlich die ÖPNV-Unternehmen nur noch durchführende Organe darstellen, die auch keinerlei Verantwortung für den Erfolg des Angebotes übernehmen. Die Anbieter konkurrieren dann nur um die öffentlichen Mittel, nicht jedoch um die Gunst der Fahrgäste⁹⁹⁰. Daher sind eine Einnahmenverantwortung der Unternehmer im ÖPNV und möglichst weitreichende Gestaltungsspielräume beim Angebot von größter Wichtigkeit, um eine kundengerechte Marktbedienung zu gewährleisten.

Weiterhin zu kritisieren ist an den bestehenden Rahmengengebenheiten, daß je nach Landesgesetzgebung die *Zuständigkeiten für den ÖPNV* auf der Schiene und der Straße nicht zusammengefaßt einem Aufgabenträger zugeordnet wurden. Damit wird die Möglichkeit unterbunden, daß ein Wettbewerb um den Markt für ein ÖPNV-Angebot durchgeführt wird, bei dem sowohl Angebote von Eisenbahnverkehrsunternehmen als auch von Busanbietern eingehen können. Den Zuschlag erhielte dann der Unternehmer und Verkehrsträger, der die Leistung bedarfsgerecht und zu den geringsten Kosten erbringt. Damit würde auch ein Wettbewerb um den ÖPNV-Markt zwischen den beiden Verkehrsträgern verwirklicht (die zu erbringende Leistung ist im Prinzip die Ortsveränderung, gleich mit welchem Verkehrsmittel). Jede Gebietskörperschaft sollte, um dies zu ermöglichen, für alle Verkehrsmittel und -träger des Nahverkehrs gleichermaßen verantwortlich sein und auch die dazugehörigen Finanzmittel erhalten, d. h. die Aufgaben-

⁹⁹⁰ Vgl. dazu etwa auch die Ausführungen von STERTKAMP, W., a.a.O., S. 212 ff.

trägerschaft für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße wäre auf einer Ebene anzusiedeln⁹⁹¹.

Allerdings ist dabei zu beachten, daß zwischen den Nahverkehrsträgern Schiene und Straße nach den gegenwärtigen Regelungen keine *Wettbewerbsgleichheit* besteht, da einerseits die Kosten der Schieneninfrastruktur vom Bund übernommen werden und die kommunalen Aufgabenträger bei der für die Busbedienung notwendigen Straßeninfrastruktur nur sehr indirekt für Folgekosten aufkommen müssen⁹⁹². Andererseits bedeutet die vorrangige Verwendung der Regionalisierungsmittel nach dem Regionalisierungsgesetz (§7 RegionG), daß der Bus eindeutig benachteiligt und unter Umständen einer ineffizienteren Schienenlösung der Vorzug eingeräumt wird. Natürlich ist in dieser Hinsicht für einen Wettbewerb zwischen Schiene und Bus auch die Zusammenfassung der Bus- und Bahnangebote unter den Regionalbereichen der DB AG hinderlich⁹⁹³. Diese Umstände wären zur Umsetzung eines Wettbewerbs zwischen den Verkehrsmitteln zu beseitigen.

D. Straßeninfrastruktur

1. Rahmenbedingungen

1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Bereitstellung der Straßeninfrastruktur in der Vergangenheit als staatliche Aufgabe angesehen worden. Während in den 50er Jahren die Finanzierung des Straßenbaus noch teilweise über die Deutsche Gesellschaft für öffentliche Aufgaben erfolgte, welche Kredite am privaten Kapi-

⁹⁹¹ Vgl. SAMMLER, G., Zukunftsorientierte Verkehrsfinanzierung und Kompetenzverteilung des Verkehrswesens in Österreich, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 43 oder KNEIPS, G. (1996), a.a.O., S. 12.

⁹⁹² Vgl. GASSER, K. (1996), a.a.O., S. 30.

⁹⁹³ Vgl. ABERLE, G., Intermodaler Wettbewerb zwischen Bus und Bahn im Regionalverkehr, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191 Freiburg 1996, S. 42.

talmarkt aufnahm, wird heute eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln vorgenommen⁹⁹⁴. Durch den zunehmenden Ausbau bedarf der Straßeninfrastruktur in Deutschland als europäischen Transitland und die allgemein angespannte Haushaltssituation wird vermehrt nach Einbindungsmöglichkeiten für privates Kapital gesucht. Für den Bundesverkehrswegeplan bis zum Jahr 2010 wird grob mit einem Investitionsbedarf von 450 Mrd. DM gerechnet, der sich nur durch einen verstärkten Einsatz privaten Kapitals bewältigen läßt⁹⁹⁵. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur können damit wiederum Finanznöte der öffentlichen Kassen als Argument für eine Privatisierung von Leistungen dienen.

Auf kommunaler Ebene werden Wartungsarbeiten der Straßenbauverwaltung zum Teil an Privatunternehmen vergeben. Dabei konnte in der Praxis die Erfahrung gemacht werden, daß dazu vor allem regelmäßig anfallende Arbeiten geeignet sind und bevorzugt Teilleistungen und nicht ganze Aufgabenblöcke vergeben werden sollten⁹⁹⁶. In diesen Fällen kann aber nicht davon gesprochen werden, daß eine Gesamtverantwortung für die Dienstleistung auf das Privatunternehmen übergeht, denn dies trägt mehr die Charakteristika von Hilfsleistungen der Verwaltung, die erst zusammen mit der Planung, der Finanzierung, dem Bau und schließlich der Unterhaltung als Gesamtheit die Dienstleistung ausmachen.

Ein bei Infrastrukturprojekten bereits seit längerem umgesetztes Modell ist das der privaten Vorfinanzierung⁹⁹⁷, bei dem private Unternehmen Bau und Finanzierung eines Straßenbauvorhabens übernehmen und die öffentliche Hand nach dessen Fertigstellung die entstandenen Kosten in Ratenzahlungen über einen zuvor vereinbarten Zeitraum rückerstattet. Derzeit gibt es bundesweit zwölf derartige Projekte, die mit einem gesamten Bauvolumen von 4, 6 Mrd. realisiert wurden. Nach Ankündigung des früheren Bundes-

⁹⁹⁴ Trotz des allgemeinen Non-Affektationsprinzips gilt die KFZ-Steuer als eine Art Weagentgelt, und die Mineralölsteuer ist zu Teilen über das GVFG für die Förderung des ÖPNV zweckgebunden. Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 99 f.

⁹⁹⁵ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S 133.

⁹⁹⁶ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 203.

⁹⁹⁷ In der Fachliteratur oft, wird den in dieser Studie verwendeten Begriffen gefolgt, fälschlicherweise als Konzessionsmodell bezeichnet.

verkehrsministers WISSMANN sollen, beginnend mit dem Jahr 1998, 15 weitere hinzukommen (Gesamtwert 550 Mio. DM), wobei es sich im wesentlichen um Ortsumgehungen handelt⁹⁹⁸. Wesentlicher Vorteil dieses Modells ist, daß die Projekte zu einem früheren Zeitpunkt realisiert werden können, als dies die Finanzierung über den Haushalt erlauben würde („Einkaufen von Zeit“)⁹⁹⁹. Das Modell kann jedoch nur bei einer begrenzten Zahl von Verkehrsprojekten angewendet werden, um die Handlungsspielräume künftiger Haushalte durch die fällig werdenden Ratenzahlungen nicht allzu stark einzuschränken¹⁰⁰⁰. Zudem führt eine private Vorfinanzierung mit ratenweiser Tilgung zu einer Verteuerung des Gesamtprojektes, d. h. letztendlich ist dieses Verfahren mit fiskalischen Problemen auch aus rechtlicher Sicht verbunden¹⁰⁰¹. Einer Berechnung des Bayerischen Rechnungshofes zufolge sind mit einer privaten Vorfinanzierung aufgrund der höheren Kreditzinsen und der Steuerbelastung beim Privaten Mehrkosten von bis zu 14,6 % verbunden¹⁰⁰².

Einen Ausweg bietet hier ein Betreibermodell, bei dem einem privaten Kapitalgeber die Möglichkeit zur Refinanzierung über bei den Straßenbenutzern zu erhebende Mautgebühren eingeräumt wird. Dieser Weg wurde mit dem neu installierten Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) eröffnet. Danach werden Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Infrastrukturvorhabens an einen Privatunternehmer nach den Kriterien geforderte Mauthöhe und Konzessionslaufzeit vergeben. Die Finanzierung erfolgt unabhängig von den öffentlichen Haushalten, da

⁹⁹⁸ Vgl. O.V., Zusätzliche Projekte - 550 Mill. DM Investitionen, in: Handelsblatt vom 26.03.1998, S. 8.

⁹⁹⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (Hrsg.), Privatfinanzierung/Privatisierung von Bundesfernstraßen - Sachstand und Perspektiven, Bonn 26. Februar 1997, S. 3.

¹⁰⁰⁰ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1997), a.a.O., S. 4.

¹⁰⁰¹ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T., Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz und der Baukonzessionsvertrag - das Pilotprojekt der Warnow-Querung in Rostock, in: Baurecht - Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht Heft 2/1997, S. 242.

¹⁰⁰² Vgl. O.V., Privatfinanzierung kein Freifahrtschein, in: Handelsblatt vom 15.7.1998a, S. 8.

die Kosten direkt durch bei den Nutzern erhobene Nutzungsgebühren abgedeckt werden. Grundsätzlich sind gemäß einer vom Bundesministerium für Verkehr herausgegebenen Richtlinie zur Anwendung des FStrPrivFinG zwei Varianten des Modells zu unterscheiden¹⁰⁰³:

- Bei der Variante mit noch konventioneller Planung liegen die Vorplanungen des Projektes bei der öffentlichen Hand, und erst nach Vorlage des Planfeststellungsbeschlusses erfolgt die Ausschreibung der Konzession mit der Vorgabe eines Leistungsverzeichnisses, entsprechender Planungsunterlagen und eingeholter Gutachten, etwa zur Verkehrssituation oder zum vorhandenen Baugrund.
- Bei der Variante „Ideenwettbewerb“ werden im Rahmen der Ausschreibung auch die Planungen an den privaten Betreiber übertragen, so daß innovative Konzepte des privaten Unternehmers Einfluß auf das Projekt nehmen können. Zur Vorbereitung der Vergabe sind allerdings gewisse Voruntersuchungen von der öffentlichen Verwaltung vorzunehmen bzw. in Auftrag zu geben, wobei nur unverzichtbare Rahmendaten vorgegeben werden. Empfohlen wird, die Vergabe in Form eines zweistufigen Verfahrens mit zunächst europaweiter Bekanntmachung, Auswahl eines beschränkten Bieterkreises und anschließenden Verhandlungen als zweite Stufe vorzunehmen, um die u. U. erheblichen Angebotskosten in Grenzen zu halten. Auch sollten die Planungen in enger Abstimmung mit der Auftragsverwaltung durchgeführt werden.

Aufgrund exakter Ausschreibungsvorgaben werden bei der Variante mit konventioneller Planung die Kalkulation durch den Privatunternehmer und auch die Entwicklung der vertraglichen Regelungen erleichtert, so daß sich diese Variante als weitgehend unproblematisch darstellt. Demgegenüber ist ein Ideenwettbewerb ungleich aufwendiger, hat allerdings den Vorzug, daß auch die gesamten Planungskosten vom Privatunternehmer getragen werden. Zugleich wird mit der zweiten Variante Innovationen ein Weg

¹⁰⁰³ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, Betreibermodelle nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, Bonn 10. Mai 1995, S. 2 ff.

geeignet, was zu Kostensenkungen und im Endeffekt zu geringeren Benutzungsgebühren führen kann. Die Frage der Unsicherheiten, ob etwa überhaupt ein Planfeststellungsbeschluß erwirkt werden kann, welche Kostensteigerungen damit verbunden sein könnten und wie diese im Konzessionsvertrag zu berücksichtigen sind, ist allerdings noch zufriedenstellend zu lösen¹⁰⁰⁴.

Der Modellentwurf des Bundesverkehrsministeriums sieht in der Ausschreibung ein beschränktes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb - wie im Fall der unten beschriebenen Warnow-Querung erfolgt - vor, da bei Infrastrukturprojekten dem Kriterium der Leistungsfähigkeit große Bedeutung zukommt¹⁰⁰⁵. In den Geboten der Unternehmen muß eine bestimmte Mauthöhe, gestaffelt nach Fahrzeugarten, kalkuliert werden, wobei die Konzessionsdauer vom Auftraggeber vorgegeben werden sollte. Weiterhin ist in den Ausschreibungsunterlagen jeweils der erwartete Finanzierungsumfang, die vorgesehene Risikoverteilung zwischen Straßenbaulastträger und Betreiber (bei Übernahme von Risiken durch den Unternehmer kommen als Ausgleich Finanzausschüsse, genehmigte Mauterhöhungen und Verlängerungen der Laufzeit in Frage) sowie die Anforderungen an Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Überwachung anzugeben. Die Abgabe von Nebenangeboten ist zuzulassen. Vergabeinstanz ist die jeweils zuständige Auftragsverwaltung. Die Entscheidung über den Zuschlag bedarf der Zustimmung durch das Bundesministerium für Verkehr. Danach ist ein Konzessionsvertrag mit dem Betreiber abzuschließen, in dem auch die vereinbarte Maut festgeschrieben wird. Für die Überwachung der Bauausführung und die Einhaltung der Betriebs- und Unterhaltungsstandards ist die zuständige Auftragsverwaltung verantwortlich. Diese übernimmt auch die Infrastruktur nach Ablauf der Konzession, wobei der Zustand des Bauwerks den Vorgaben des Konzessionsvertrages entsprechen muß¹⁰⁰⁶.

Das Verkehrsministerium hatte bereits 1987 mit einer Initiative zur Umsetzung von Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau

¹⁰⁰⁴ Vgl. dazu REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 244.

¹⁰⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 248.

¹⁰⁰⁶ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1995), a.a.O., S. 4 ff.

begonnen, wozu den Bundesländern konkrete Projektvorschläge gemacht wurden. Über 13 Projekte mit einem gesamten Investitionsvolumen von 5, 8 Mrd. DM konnte bis heute eine Verständigung herbeigeführt werden¹⁰⁰⁷. Erstes Projekt eines Betreibermodells nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz ist das der Warnow-Querung zwischen Rostock und Rostock-Warnemünde in Mecklenburg-Vorpommern. Auch in anderen Bundesländern gibt es Pläne zur Umsetzung des Modells. Vom baden-württembergischen Verkehrsministerium wurde beispielsweise die Absicht geäußert, zwei Projekte über ein privates Betreibermodell finanzieren zu wollen. Dabei handelt es sich um den neuen Albaufstieg der A 8 Stuttgart-München (Investitionsvolumen 500 Mio. DM) und drei Brückenbauwerke beim Ausbau der A 6 Heilbronn-Nürnberg. Die zur Refinanzierung des Privatunternehmers vorgesehene Maut wird mit zwei bis drei DM für PKW und sechs DM für LKW veranschlagt. An diesen Plänen wurde allerdings sowohl von der FDP-Landtagsfraktion, dem Vorsitzenden des DIHT STIHL und dem ADAC Kritik geübt¹⁰⁰⁸. Daneben existieren auch in Rheinland-Pfalz Planungen das Projekt des Hochmoselübergangs der B 50 durch ein privates Betreibermodell zu finanzieren¹⁰⁰⁹.

Voraussetzung für eine Privatisierung der Autobahnen - zumindest nach dem Konzessionssystem - ist, wie oben bereits angesprochen, die Möglichkeit für den Privatunternehmer, privatwirtschaftliche Entgelte erheben zu können¹⁰¹⁰. Zum 1. Januar 1995 wurde eine zeitabhängige Straßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge auf den Bundesautobahnen eingeführt, was Erklärungen der Politik zufolge einen Einstieg in die gerechte Kostenanlastung für die Infrastruktur bei den Verkehrsträgern darstellen

¹⁰⁰⁷ Vgl. O.V., Bald Mautstellen auf Autobahnstrecken in Baden-Württemberg, in: FAZ vom 17.07. 1998b, S. 2.

¹⁰⁰⁸ Vgl. O.V., Maut auf Autobahnen geplant, in: Handelsblatt vom 17./18.07.1998c, S. 7. Und O.V. (1998b), a.a.O., S. 1 u. 2.

¹⁰⁰⁹ Siehe dazu unter Punkt 1.3.

¹⁰¹⁰ Ein Infrastrukturprojekt muß über die Mautgebühren in Verbindung mit einem hohen Verkehrsaufkommen für den Privatunternehmer rentabel sein. Vgl. BERGSTRÖM S., Infrastrukturprojekte - Vorzüge und Grenzen einer Privatfinanzierung, in: Internationales Verkehrswesen Heft 5/1991, S. 187.

soll¹⁰¹¹. Grundsätzlich sind politische Kreise einer verursachungsgerechten Kostenanlastung im Straßenverkehr durch Nutzungsentgelte als Finanzierungsalternative im Straßenbau nicht abgeneigt¹⁰¹². Auch die private Wirtschaft sieht hierin Vorzüge. So wird etwa im Verkehrskonzept der Deutschen Bank eine private Finanzierung von Neubaustrecken in Verbindung mit privaten Nutzungsentgelten gefordert¹⁰¹³. Allerdings gibt es auch Stimmen, wie etwa vom DIHT, die ein Sondervermögen Bundesverkehrswege fordern, in dem die Finanzierung aller Verkehrswege zusammengefaßt wird¹⁰¹⁴. Für die Zukunft strebt das Bundesministerium für Verkehr eine Ausweitung des Marktes für private Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Straßeninfrastruktur an. Als hilfreich wird dabei die Entwicklung von elektronischen Erfassungs- und Abbuchungssystemen angesehen, mit denen die Erhebung streckenbezogener Nutzungsgebühren möglich würde. In einem Abschnitt auf der A 555 zwischen Bonn und Köln wurde bereits der Betrieb solcher Anlagen getestet, und ab dem Jahre 2000 soll die bislang zeitabhängig erhobene Gebühr für LKW in eine streckenbezogene umgewandelt werden¹⁰¹⁵.

Ein interessanter Aspekt ist in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit zum Einsatz moderner Telematiksysteme zur effizienteren Nutzung der gegebenen Straßeninfrastruktur bei zunehmendem Verkehrsaufkommen. Auch in diesem Bereich sind Betreiberlösungen denkbar. Mit der COPILOT GmbH und Co. KG München existiert ein erstes Betreiberunternehmen für Verkehrs-

¹⁰¹¹ Vgl. WISSMANN, M., Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 137.

¹⁰¹² Vgl. SCHAUFLE, H., Eröffnung des Kongresses, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 11.

¹⁰¹³ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 118 f.

¹⁰¹⁴ Auch die EU sieht Vorteile in einer Gebührenfinanzierung, da dies eine am Nutzen orientierte Infrastrukturpolitik und eine verursachungsgerechte Kostenanlastung ermöglicht. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, Faire und effiziente Preise im Verkehr, Grünbuch, Brüssel/Luxemburg 1996b, S. 26 f., oder SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 121.

¹⁰¹⁵ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1997), a.a.O., S. 9 f.

leit- und Informationssysteme, deren Aufgabe die Installation, die Finanzierung und der Betrieb solcher infrastrukturgestützten Anlagen ist¹⁰¹⁶. Um stufenweise eine Flächendeckung in Deutschland zu erreichen, werden sogenannte Gestattungsverträge mit den Kommunen abgeschlossen, in denen die Aufgabenwahrnehmung durch den Privatunternehmer und die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der öffentlichen Hand geregelt werden (z. B. Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturelemente)¹⁰¹⁷. Bei dieser Dienstleistung werden verschlüsselte Daten zur Verkehrssituation durch die Bakeninfrastruktur an Endgeräte in den Kfz der Nutzer übertragen. Die Abrechnung erfolgt über eine vom Nutzer gegen ein Jahresentgelt und ein einmaliges Kartenentgelt zu erwerbende Smart Card¹⁰¹⁸.

Auf seiten des Bundesministeriums für Verkehr gibt es bereits seit längerer Zeit die Absicht, die Bundesautobahnen zu privatisieren¹⁰¹⁹. Vorgesehen war dabei allerdings nur bis zu 49,5 % der Anteile¹⁰²⁰ an einer möglichen Autobahn AG an den privaten Sektor zu vergeben. Ungeklärt ist noch, wie private Autobahnen in das staatliche Instrument des Bundesverkehrswegeplanes zu integrieren sind und wie die schon privat finanzierten Teilstücke nach dem sogenannten Betreiber- oder Konzessionsmodell behandelt werden sollen. Daneben sind vor allem auch Fragen des Einnahmesystems von der Form der Gebührenerhebung bis hin zur technischen Umsetzung noch nicht abschließend geklärt¹⁰²¹. Zudem wäre eine Teilprivatisierung keine konsequente Lösung, da zwar Privatkapi-

¹⁰¹⁶ Vgl. BECK, H.-P., COPILOT - Verkehrsmanagement in privater Trägerschaft, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 75 f.

¹⁰¹⁷ Vgl. ebenda, S. 76.

¹⁰¹⁸ Vgl. ebenda, S. 77.

¹⁰¹⁹ So bereits 1993 der damalige Bundesverkehrsminister Krause, G., Privatisierung der Autobahnen - Ein wichtiger Bestandteil der Verkehrspolitik, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III /1993, S. 116.

¹⁰²⁰ Verfassungsrechtlich wäre eine materielle Privatisierung mit privater Kapitalmehrheit auch nicht zulässig.

¹⁰²¹ Vgl. ABERLE, G., Autobahnprivatisierung: Zahlreiche diskussionsnotwendige Aspekte, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III /1993, S. 118 f.

tal eingebracht, doch durch die Kapitalmehrheit der öffentlichen Hand keine vollständig private Leistungsverantwortung geschaffen würde. Bei einer weitergehenden materiellen Privatisierung käme es wiederum zur dauerhaften Überführung eines natürlichen Monopolbereichs¹⁰²² in Privathand, ohne daß dabei ein Wettbewerb um den Markt mit regelmäßig wiederkehrenden Neuausschreibungen verwirklicht würde.

Bislang existieren in der Bundesrepublik nur wenig Erfahrungen im Bereich privatwirtschaftlicher Infrastrukturfinanzierung, denn die ersten Ansätze dazu stecken noch in den Kinderschuhen. Ausländische Erfahrungen sind in der Übertragbarkeit erheblich eingeschränkt, da dies immer von den jeweiligen, sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen abhängig ist¹⁰²³. In der Bundesrepublik gilt es zunächst noch Erfahrungen mit der Umsetzung von privatwirtschaftlichen Infrastrukturmodellen zu sammeln. Insbesondere aus dem ersten Betreibermodell im Bereich der Straßeninfrastruktur der unten beschriebenen Warnow-Querung in Rostock müssen Lehren für die weitere Verlagerungen in den Privatsektor gezogen werden. Prinzipiell bietet sich hier ein neues Feld für Privatisierungen, daß es soweit möglich zu erschließen gilt.

Im Ausland, wo private Infrastruktur sehr viel üblicher als in Deutschland ist, lassen sich Beispiele für Konzessionsmodelle finden. So etwa in Frankreich im Falle des Tunnels Prado Carénage Marseille, wo gleichfalls Bau, Finanzierung und Betrieb eines Straßentunnels auf einen privaten Konzessionsnehmer übertragen wurden. Die Erfahrungen sind dort bislang, was die Kundenzufriedenheit und die Höhe der Betriebskosten angeht, recht positiv¹⁰²⁴.

¹⁰²² Vgl. Ausführungen dazu in Teil I der Studie.

¹⁰²³ Vgl. GRANDJOT, H. H. (1995), a.a.O., S. 30.

¹⁰²⁴ Vgl. ABRAHAM, C., Die Erfahrungen Frankreichs mit privat finanzierten Infrastruktureinrichtungen, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 130.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Bereich des Straßenwesens ist nach Art. 90 II u. III GG der Bund für den Bau und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen zuständig, in dessen Auftrag die Länder die Verwaltung durchführen (sog. Bundesauftragsverwaltung). Hier wie auch bei der Schieneninfrastruktur ist demnach die letztendliche Verantwortung für die Bundesfernstraßen dem Bund zugeordnet und somit eine materielle Privatisierung ausgeschlossen¹⁰²⁵. Dennoch ist es danach rechtlich zulässig, die Ausführung von Bau- und Unterhaltungsaufgaben bei Fernstraßen auf Privatunternehmen zu übertragen, der Aufgabenkern (insbesondere der hoheitliche Bereich) muß aber weiterhin vom Staat selbst wahrgenommen werden¹⁰²⁶. Gleichfalls bleibt durch die Beleihung eines privaten Infrastrukturbetreibers mit dem Recht zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren die staatliche Verantwortung erhalten, d. h. die Mautlösung widerspricht nicht den Vorschriften des Art. 90 GG¹⁰²⁷.

Das Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) vom 3. September 1994 schafft dementsprechend ausdrücklich die Möglichkeit, private Unternehmen mit der Planung, dem Bau, der Finanzierung und dem Betrieb von Fernstraßen zu beauftragen¹⁰²⁸. Als Gegenleistung erhält der Private das Recht zur Erhebung von Benutzungsgebühren¹⁰²⁹. Auf den privaten Unternehmer gehen dabei die Rechte und Pflichten eines Baulastträgers über, er übernimmt jedoch nicht selbst die Funktion des Baulastträgers. Diese Zuordnungen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, da die öffentliche Hand grundsätzlich weiter für die Aufgabe verantwortlich zeichnet¹⁰³⁰. Die Anwendung dieses Gesetzes bleibt allerdings

¹⁰²⁵ Vgl. GRUPP, K. (1995), a.a.O., S. 114.

¹⁰²⁶ Vgl. ebenda, S. 115.

¹⁰²⁷ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 137.

¹⁰²⁸ Vgl. Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) vom 30. August 1994, BUNDESGESETZBLATT Teil I vom 02.09.1994, S. 2243 ff.

¹⁰²⁹ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1995), a.a.O., S. 2.

¹⁰³⁰ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 243.

auf isolierte Bauwerke wie Tunnel, Brücken oder Gebirgspässe bei Autobahnen und Bundesstraßen sowie auf mehrspurige Bundesstraßen beschränkt, da nach den EU-rechtlichen Vorgaben in der Bundesrepublik neben der seit Januar 1995 erhobenen Straßenbenutzungsabgabe für LKW ab 12 t keine weitere Gebühr für die allgemeine Straßenbenutzung zulässig wäre¹⁰³¹. Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) überläßt es dem zuständigen Straßenbaulasträger, nach eigenem Ermessen die Konzessionsdauer und die vertragliche Risikoverteilung zu bestimmen. Lediglich die Tatsache, daß derartige Projekte der Zustimmung durch das Bundesverkehrsministerium und der obersten Landesstraßenbaubehörde bedürfen, setzt dem Grenzen¹⁰³².

Gemäß § 3 FStrPrivFinG müssen sich die Mautgebühren an den Kosten für Bau, Erhaltung, Betrieb und Ausbau der Infrastruktur orientieren und in einem angemessenen Verhältnis zum mit der Nutzung verbundenen Vorteil stehen. Die Mauthöhe kann grundsätzlich durch das Bundesministerium für Verkehr per Rechtsverordnung und in Abstimmung mit den Landesstraßenbaubehörden bestimmt werden. Das Gesetz nennt ebenfalls bereits ausdrücklich die Möglichkeit einer automatisierten Gebührenerhebung¹⁰³³. Prinzipiell besteht nach dem Gesetz die Möglichkeit, die im Rahmen des Betreibermodells mit Mautfinanzierung errichtete Infrastruktur über den Abschluß des zur Refinanzierung erforderlichen Konzessionszeitraumes hinaus dauerhaft über eine Benutzungsgebühr zu betreiben, wobei dann die Maut analog § 3 FStrPrivFinG um die entfallenden Refinanzierungskosten zu reduzieren wäre¹⁰³⁴. Es lassen sich demnach als Anschlußregelung dauerhafte Betreibermodelle realisieren, die nicht mehr ausschließlich dem Ziel einer

¹⁰³¹ Die EG-Richtlinie 93/89/EWG untersagt die gleichzeitige Erhebung von zeit- und streckenbezogenen Gebühren im Straßenverkehr. Vgl. Begründung zum FStrPrivFinG, allgemeiner Teil, Anlage zu BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1995), a.a.O.

¹⁰³² Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 243.

¹⁰³³ Vgl. Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz), BUNDESGESETZBLATT (1994), a.a.O., S. 2243.

¹⁰³⁴ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 244.

privatwirtschaftlich finanzierten Errichtung der Infrastruktur dienen, sondern grundsätzlich die private Aufgabenerledigung zum Zweck haben.

Demgegenüber wird die Möglichkeit zur privaten Vorfinanzierung und zu ratenweisen Zahlungen der öffentlichen Hand als Rückkauf über einen bestimmten Zeitraum in manchen juristischen Bewertungen als unvereinbar mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 BHO angesehen, da eine private Finanzierung meist teurer als die staatliche Eigenfinanzierung sei und der angestrebte Zeitvorteil auch bei staatlicher Kreditaufnahme zu erreichen wäre¹⁰³⁵.

1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen

Kritik an privatfinanzierten Straßeninfrastrukturprojekten nach dem Konzessionsmodell - oder besser Betreibermodell - wird häufig in der Form laut, daß durch die damit verbundene Gebührenfinanzierung vor allem Vielfahrer wie Pendler stark belastet werden und eine Verlagerung auf andere nachgeordnete Straßen die Folge sein könnte, was aus Gründen der Verkehrssicherheit abzulehnen wäre¹⁰³⁶. In der Bevölkerung bestehen gerade in Deutschland, wohl aufgrund mangelnder Gewöhnung, noch erhebliche Vorbehalte gegen eine Mauterhebung im Straßenverkehr. Es wird daher von Vertretern der öffentlichen Hand immer wieder deutlich gemacht, daß es sich bei den Projekten nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz um solche handelt, die allein über eine Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten und ohne die gesonderte Einbeziehung privaten Kapitals nicht realisierbar wären¹⁰³⁷. Bei den Benutzungsgebühren lassen sich im wesentlichen drei mögliche Formen nennen¹⁰³⁸:

¹⁰³⁵ Vgl. GRUPP, K. (1995), a.a.O., S. 116.

¹⁰³⁶ Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 108.

¹⁰³⁷ Vgl. WISSMANN, M. (1995), a.a.O., S. 140.

¹⁰³⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 159.

- Pauschale (es wird ein bestimmter Betrag erhoben, z. B. in Form einer Vignette. Hier dominiert das fiskalische Finanzierungsziel, da fast keine Lenkung erreicht werden kann),
- Maut (diese ist vor allem kostenorientiert und wird für bestimmte Streckenabschnitte an festen Zahlstellen verlangt),
- Road-pricing (Hierbei handelt es sich um eine elektronische Gebührenerhebung, die pro gefahrenen Kilometer und aufgrund der exakten Datenerfassung differenziert - etwa nach Fahrzeugarten und Tageszeiten - erhoben werden kann. Dabei wird der beste Effekt einer Verkehrslenkung erzielt).

Daß die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren unproblematisch ist, zeigen Erfahrungen aus dem Ausland. Systeme des Road-pricing sind technisch umsetzbar und die Sicherstellung des Datenschutzes (ein wesentliches Akzeptanzproblem) ist zu erreichen¹⁰³⁹. Dennoch ist bei der Umsetzung auf eine nach internationalen Standards normierte Ausstattung aller Fahrzeuge mit Abbuchungsgeräten zu achten. Nicht geklärt ist weiterhin, wie bei einer örtlichen und zeitlichen Differenzierung der Nutzerpreise die jeweilig gültigen Entgelte den Nutzern bekanntgemacht werden sollen¹⁰⁴⁰. Im Kern müssen bei solchen Systemen folgende Elemente erfüllt sein: Die Benutzungsgebühr muß nach Fahrzeugtypen, der räumlichen Lage der Straßenverbindung (gibt es alternative Verbindungen?) differenziert und entsprechend der jeweiligen Kostensituation sowie dem Aufkommen erhoben werden können¹⁰⁴¹. Nur dann sind Benutzungsgebühren Knappheitspreise, die eine Lenkungsfunktion erfüllen.

Offen ist derzeit, inwieweit Unternehmen bereit sein werden, größere Infrastrukturprojekte zu übernehmen. Allgemein ist nur wenig Bereitschaft bei Unternehmen zur Übernahme von Investitionsrisiken bei Infrastrukturleistungen vorhanden. Dies zeigt sich etwa an dem Projekt der Magnetschnellbahn Hamburg - Berlin, bei

¹⁰³⁹ Vgl. KEUCHEL, S., Internationale Erfahrungen mit Straßenbenutzungsgebühren im Stadtverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/1992, S. 384.

¹⁰⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 152 u. 156.

¹⁰⁴¹ Vgl. ABERLE, G. (1993), a.a.O., S. 119.

dem der Betrieb durch die von der öffentlichen Hand dominierten oder beeinflussten Unternehmen (DB AG) erfolgen soll¹⁰⁴². Während der Bund die Verantwortung für den Fahrweg übernimmt (ca. 5,6 Mrd. DM), erfolgt die Finanzierung beim Betriebssystem durch eine private Finanzierungsgesellschaft (gebildet aus Adtranz, Siemens und Thyssen), welche die Fahrzeuge und Betriebsanlagen der DB AG gegen ein Benutzungsentgelt zur Verfügung stellt. Gleichfalls will der Bund ca. die Hälfte der Infrastrukturinvestitionen über Nutzungsgebühren decken¹⁰⁴³.

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, daß die Konzessionsdauer in aller Regel mit 30 Jahren - entgegen den nach VOB für Baukonzessionen sehr viel kürzeren Zeiträumen - noch zu knapp bemessen sein dürfte, um dem Bauunternehmer eine Refinanzierung der Projektkosten (versunkene Investitionen) und einen angemessenen Gewinn zu ermöglichen. Um dem zu begegnen, wäre es denkbar, die Konzessionsdauer an dem Erreichen bestimmter Ertragsziele auszurichten oder gar eine unbegrenzte Laufzeit zu vereinbaren¹⁰⁴⁴. Letzteres würde allerdings wiederum die aus wissenschaftlicher Sicht abzulehnende Situation eines privaten Monopols schaffen. Das erhebliche Ausmaß irreversibler Investitionskosten in der Straßeninfrastruktur erfordert demnach eine Anpassung der Laufzeit an die Nutzungs-/Refinanzierungszeiträume. Alternative Lösungen wären Regelungen für eine Bewertung der Anlagen bei Übergang zwischen zwei Anbietern oder ein staatliches Eigentum an der Infrastruktur¹⁰⁴⁵.

Als ein wesentlicher Nachteil von Betreibermodellen im Infrastrukturbereich wird genannt, daß die durch die Netzbildung not-

¹⁰⁴² Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 108.

¹⁰⁴³ Das aufgestellte Finanzierungskonzept wird von wissenschaftlicher Seite jedoch sehr kritisch bewertet. Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, Anmerkungen zum Betreiber- und Finanzierungskonzept der Magnetbahn Transrapid, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/1994, S. 129 f., oder http://www.maglev.com/v_finanzierung.html.

¹⁰⁴⁴ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 247.

¹⁰⁴⁵ Dazu sei auf die entsprechende Diskussion dieser Problematik in Teil III, A. 2.1.2 verwiesen.

wendige Koordination auf internationaler Ebene erschwert wird¹⁰⁴⁶. Dies gilt vor allem für international bedeutsame Fernverkehrsverbindungen. Als besonders problematisch für die Kalkulierbarkeit von Straßenbauprojekten erweist sich für die Unternehmen, daß die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte nur sehr schlecht zu prognostizieren ist und zudem eine Prognose bestenfalls für gesamte Straßennetze vorgenommen werden kann. In der Bundesrepublik wird zur Zeit aber nur die Privatisierung von Teilstrecken des Autobahnnetzes diskutiert¹⁰⁴⁷.

Bei vielen für ein Betreibermodell in Frage kommenden Infrastrukturprojekten dürfte zudem die Rentabilität für eine Vergabe an Privatunternehmen nicht ausreichend sein, da die von der Zahlungsbereitschaft der Nutzer bestimmte Mauthöhe oftmals für eine Refinanzierung in einem angemessenem Zeitraum nicht ausreicht. In diesen Fällen käme eine staatliche Unterstützung durch Beteiligung der öffentlichen Hand an der Betriebsgesellschaft oder eine Gewährung von Zuschüssen in Frage¹⁰⁴⁸. Aus wissenschaftlicher Perspektive ist die zweite Alternative zu bevorzugen. Die Zuschüsse wären dann wiederum einem Wettbewerb um den Markt zu unterwerfen. Zu bedenken ist in diesen Fällen allerdings, daß aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unrentable Projekte kritisch zu sehen sind, da mit zur Finanzierung nicht ausreichender Zahlungsbereitschaft der Nutzergruppen ein eindeutiges Signal dafür gegeben ist, daß dieses Vorhaben in der angestrebten Form nicht den Bedürfnissen der Bürger entspricht. Das Betreibermodell über Gebührenfinanzierung ist demnach ein gutes Instrument zur Identifikation bedarfsgerechter Vorhaben im Infrastrukturbereich. Kommt es trotz fehlender Rentabilität zu einer Umsetzung, so geschieht dies allenfalls aus politischen Motiven, wie etwa der besseren Voraussicht des Staates gegenüber den Wirtschaftssubjekten über die zukünftigen Verkehrsbelastungen und damit verbundenen externen Effekte.

¹⁰⁴⁶ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 111.

¹⁰⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 137 f.

¹⁰⁴⁸ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 246.

Die Notwendigkeit staatlicher Unterstützungen zur Sicherung der betriebswirtschaftlichen Rentabilität bei Projekten nach dem Betreibermodell wird auch in verkehrspolitischen Fachkreisen bedacht. Dies zeigt sich etwa bei den jüngst in bekanntgewordenen Planungen zum sogenannten Hochmoselübergang als Verbindung der A 60 in der Eifel mit der B 50 im Hunsrück. Nach Vorstellungen des damaligen rheinland-pfälzischen Verkehrsministers BRÜDERLE soll eine private Gesellschaft, die mittels europaweiter Ausschreibung bestimmt werden soll, dieses Infrastrukturprojekt verwirklichen und über eine Benutzungsgebühr finanzieren. Dabei soll allerdings von Bund und Land gemeinsam eine Anschubfinanzierung von 20 % geleistet werden¹⁰⁴⁹.

Ein grundsätzliches Problem besteht bislang darin, daß die Bundesverkehrswege Bestandteile der Bundesverwaltung und damit des Bundeshaushaltes sind und folglich eine Abhängigkeit von den Zufälligkeiten der Haushaltspolitik gegeben ist¹⁰⁵⁰. Eine vermehrte Anwendung von Betreibermodellen würde eine Loslösung von den öffentlichen Haushalten bewirken¹⁰⁵¹. Generell wird darüber hinaus bei der Infrastrukturfinanzierung vor allem von politischer Seite eine Gleichbehandlung zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße gefordert¹⁰⁵². Während die Bundesfernstraßen über den Bundeshaushalt finanziert werden, muß nach der Konzeption der Bahnreform Ausbau und Erhalt des Schienennetzes durch die künftige Fahrweg AG weitestgehend selbst erwirtschaftet werden. Würden Betreibermodelle sowohl bei Schienen- als auch Straßeninfrastrukturvorhaben umgesetzt und jeweils eine eigenständige Gebührenfinanzierung vorgesehen, ließen sich gleiche Bedingungen bei den Verkehrsträgern schaffen.

¹⁰⁴⁹ Vgl. O.V. (1998a), Privatfinanzierung kein Freifahrtschein, a.a.O., S. 8.

¹⁰⁵⁰ Vgl. MAYER, W., Deregulierung und Privatisierung auf den Verkehrsmärkten - Podiumsdiskussion, in: Deregulierung und Privatisierung, Aufderheide, D. (Hrsg.), Stuttgart/Berlin/Köln 1990, S.150.

¹⁰⁵¹ Vgl. BERGSTRÖM, S. (1991), a.a.O., S 187.

¹⁰⁵² Vgl. DAUBERTSHÄUSER, K. (1993), a.a.O., S. 117.

2. Fallbeispiel (Warnow-Querung)

2.1 Ausgangslage

Die in Rostock bestehende Stadtstruktur mit Bebauung und Besiedlung beidseitig der Unterwarnow über eine Länge von rund 30 Kilometern sowie die recht ausgeprägten Ost-West-Verkehrsströmen verursachen erhebliche Verkehrsprobleme durch permanente Staubildung und den Zeitaufwand bei unausweichlichen Fahrten durch die Innenstadt. Eine feste Querung der Unterwarnow wird daher als unerlässlich für die weitere Stadtentwicklung angesehen. Wissenschaftliche Untersuchungen berechneten einen deutlichen Verlust beim regionalen Bruttoinlandsprodukt, falls die Umsetzung der bestehenden Planungen für eine Warnow-Querung weiterhin ausbliebe. Zudem waren und sind Beeinträchtigungen der Umwelt und der allgemeinen Lebensqualität zu beklagen. In einem verkehrswissenschaftlichen Gutachten konnte die Notwendigkeit des Vorhabens bestätigt werden. Da die Hansestadt Rostock nicht innerhalb kurzer Zeit mit der Aufnahme des Projektes in den Bundesverkehrswegeplanes¹⁰⁵³ rechnen konnte, entschloß sich diese aufgrund des dringlichen Handlungsbedarfs zur Durchführung eines privaten Finanzierungsmodells¹⁰⁵⁴.

Basis für das in Rostock erstmalig umgesetzte Modell einer privaten Finanzierung von Infrastrukturvorhaben über eine Art Betreibermodell war das im September 1994 in Kraft getretene Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG). Auf Grundlage der Richtlinie des BMV für die praktische Anwendung dieses Gesetzes wurde die Verfahrensvariante „Ideenwettbewerb“ umgesetzt. Voruntersuchungen lagen hinsichtlich der technischen Machbarkeit, der verkehrswirtschaftlichen Auswirkungen und der geologischen Bedingungen vor¹⁰⁵⁵. Die im Rahmen der Ausschreibung zu vergebenden Leistungen waren die Planung, die Finanzie-

¹⁰⁵³ Eine Aufnahme erfolgte nicht als vordringlicher, sondern nur als weiterer Bedarf mit Aussicht auf Realisierung frühestens ab 2010.

¹⁰⁵⁴ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K., Maut auf der Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße - Die privatfinanzierte Warnow-Querung Rostock in der Vorbereitungsphase, in: Straßenverkehrstechnik Heft 10/96, S. 473 f.

¹⁰⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 476.

rung, der Bau und der Betrieb einer festen Warnow-Querung sowie die Errichtung der dazugehörigen Anschlüsse an das bestehende Straßennetz. Teil der geforderten Leistung war auch die Schaffung einer Übergangslösung für einen Warnow-Übergang bis zur Fertigstellung des Bauwerkes etwa mittels kostenpflichtiger Fährverbindung¹⁰⁵⁶.

2.2 Das Ausschreibungsverfahren

Gesetzliche Grundlage für die Vergabe waren die Bestimmungen zur Baukonzession nach den §§ 32 und 32a der VOB/A. Die Ausschreibung erfolgte als zweistufiges Verfahren, bei dem zunächst ein Teilnahmewettbewerb zur Selektion der Anbieter auf europäischer Ebene veranstaltet wurde. Die Aufforderung zur Angebotsabgabe erfolgte im Oktober 1994 im Supplement zum Amtsblatt der EG, woraufhin 15 Firmen ihr Interesse bekundeten. Zur zweiten Stufe des Vergabeverfahrens wurden insbesondere nach den Kriterien der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Wertung des vorgelegten Finanzierungskonzeptes drei Anbieter nach Beschluß der Bürgerschaft zugelassen¹⁰⁵⁷. Dazu zählten¹⁰⁵⁸:

- BOUYGUES s. A. (Frankreich),
- Konsortium aus DRAGUDES (Spanien) und MACULAN (Österreich),
- HEGEMANN Gruppe.

Dieser beschränkte Bieterkreis war danach zur Ausarbeitung der Angebotsunterlagen als Grobplanung entsprechend den vorgegebenen qualitativen und quantitativen Mindestanforderungen an die technische Lösung, den bestehenden Vorplanungen sowie den Vorgaben zum Inhalt der Gebote aufgefordert.

¹⁰⁵⁶ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG DER HANSESTADT ROSTOCK, Experteninterview am 01.10.1997 in Rostock.

¹⁰⁵⁷ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 476 f.

¹⁰⁵⁸ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

Dem Konzept des Ideenwettbewerbs entsprechend konnten die Unternehmen Variantenvorschläge zur technischen Umsetzung des Vorhabens abgeben. So kam sowohl eine Hochbrücke, eine bewegliche Brücke als auch ein Absenktunnel bzw. gebohrter Tunnel in Frage¹⁰⁵⁹. Die kostengünstigste Lösung einer Brücke mit beweglicher Fahrbahn schied wegen der damit verbundenen Behinderung des Verkehrsflusses aus, und auch eine Hochbrücke wäre aufgrund der ausgedehnten Zufahrtsrampen mit Nachteilen behaftet gewesen. Der Vorzug wurde in der Angebotsbewertung schließlich einer Tunnellösung gegeben, wobei die Variante des Absenktunnels aufgrund der geologischen Gegebenheiten geboten schien¹⁰⁶⁰. Da jeweils die verschiedenen technischen Varianten von den Anbietern zumindest grob zu planen waren, fiel der Aufwand zur Erstellung der Angebotsunterlagen entsprechend hoch aus. Um die Hansestadt als Baulastträgerin von den Kosten der Vorbereitungs- und der dem Ausschreibungswettbewerb unterworfenen Planungsarbeiten freizustellen, wurde bereits im Vorfeld der beschränkten Ausschreibung festgelegt, daß der letztendlich beauftragte Unternehmer den übrigen Bewerbern die Bearbeitungskosten für die Angebotsunterlagen (etwa je 1 Mio. DM) zu erstatten habe¹⁰⁶¹. Aus der Vielzahl der eingegangenen technischen Angebotsvarianten war die im Durchschnitt beste Alternative auszuwählen, die nicht aufgrund gravierender Defizite von vornherein auszuschließen war¹⁰⁶². Während alle Anbieter die Einrichtung einer Fährverbindung als Übergangslösung bis zur Fertigstellung des Bauvorhabens angeboten hatten, war in nur zwei der Gebote die Gründung einer GmbH zum Bau und Betrieb der Warnow-Querung vorgesehen worden.

Zur Klärung von Angebotsinhalten wurden Bietergespräche mit den oben angeführten Unternehmen durchgeführt. Die eingereichten Angebote wurden von einer eigens dazu aus Leitern und Mitarbeitern der betroffenen Fachämter der Hansestadt gebildeten

¹⁰⁵⁹ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 249 oder BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 477.

¹⁰⁶⁰ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 477 f.

¹⁰⁶¹ Vgl. ebenda, S. 477.

¹⁰⁶² Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 249.

Arbeitsgruppe geprüft. Diese Gruppe wurde von einem Berater-team aus Mitarbeitern eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens, einer Rechtsanwaltskanzlei und eines Ingenieurbüros unterstützt. Daneben nahmen auch das Landesamt für Straßenbau und Verkehr, das staatliche Amt für Umwelt und Natur sowie das zuständige Wasser- und Schiffsamt beratende Funktionen wahr. Die Bewertung der Angebote erfolgte nach einem Punktesystem. Dazu waren insgesamt zwölf Bewertungskriterien aufgestellt worden, die zu den gewichteten vier Gruppen technische Konzeption (40 %), Wirtschaftlichkeit und Herstellungssicherheit (40 %), Risikoverteilung (15 %) und vorgesehene Übergangslösung (5 %) zusammengefaßt wurden. Für die einzelnen von den Unternehmen geplanten Lösungsvarianten wurden dann die Gesamtpunktzahlen entsprechend der Gewichtung ermittelt.

Die Unterschiede zwischen den Geboten waren nicht allzu groß. Nach Einschätzung von Vertretern der Hansestadt fallen diese um so geringer aus, je detaillierter die Bewertungskriterien ausgestaltet sind. Zudem ergaben sich teils unterschiedliche, sich gegenseitig widersprechende Bewertungen nach technischen und wirtschaftlichen Bewertungskriterien, so daß keine eindeutige Empfehlung ausgesprochen werden konnte. Ein gewisser Spielraum beim Vergabeentscheid für subjektive und politische Zielsetzungen war jedoch durchaus gewollt. Die von der Arbeitsgruppe ausgesprochene Vergabeempfehlung bestand folglich aus zwei technischen Varianten und betraf zwei verschiedene Anbieter. Im Beschluß der Bürgerschaft der Hansestadt wurde zwischen den beiden Anbietern eine Rangfolge gebildet. Den Zuschlag erhielt die Firma BOUYGUES s. A.. Im Falle, daß mit dem favorisierten Unternehmen keine Einigung zu erzielen gewesen wäre, hätten Verhandlungen mit dem zweitplazierten potentiellen Konzessionsnehmer aufgenommen werden können¹⁰⁶³.

Als ausschlaggebend für den Vergabeentscheid wurde vom befragten Vertreter der Hansestadt die Wirtschaftlichkeit, das Verhältnis von Qualität und Preis sowie das vorgelegte Finanzie-

¹⁰⁶³ Vgl. auch zum vorigen BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 478.

rungskonzept angegeben. Bei einem Anbieter war Vermutungen zufolge ein drohender Konkurs nicht auszuschließen, so daß hier das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als nicht hinreichend erfüllt angesehen wurde¹⁰⁶⁴. Da Nachverhandlungen wettbewerbsrechtlich nur in sehr begrenztem Maße zulässig sind, mußte der Vertragsabschluß weitestgehend auf den im Ausschreibungsverfahren gemachten Vorschlägen der Unternehmung basieren. In diesem Zusammenhang erwies es sich als bedenklich, daß in der - im Rahmen der Ausschreibung vorgenommenen - Planung nur 60 % der gestellten Anforderungen an das Bauvorhaben erfüllt wurden (die Vorstellungen der Hansestadt waren in dem groben Vorentwurf zur Ausschreibung noch nicht vollständig zum Ausdruck gekommen). Fragen wie die genaue Risikoverteilung und die Begrenzungsregelungen der Maut waren zudem noch ungeklärt. Die ergänzenden Verhandlungen nach erfolgtem Zuschlag waren denn auch Anlaß für Beschwerden des zweiten Anbieters beim Verkehrsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern¹⁰⁶⁵. Zudem wurde von einem Mitbewerber nach Abschluß des Verfahrens ein Nachprüfverfahren angestrengt, da dieser die Ansicht vertrat, die Bewertung der Gebote sei fehlerhaft vorgenommen worden¹⁰⁶⁶.

2.3 Vertragliche Regelungen

Nach Abschluß der Vertragsverhandlungen konnte im September 1996 der Konzessionsvertrag zwischen der Hansestadt Rostock als Baulastträgerin und der französischen Firma BOUYGUES s.A. unterzeichnet werden¹⁰⁶⁷. Konzessionsnehmer ist die neu zu gründende Firma WARNOWQUERUNG GmbH und Co. KG. Der Baukonzern BOUYGES hat sich vertraglich dazu verpflichtet, zu mindestens 51 % an dieser Betreibergesellschaft beteiligt zu blei-

¹⁰⁶⁴ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁶⁵ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 479 f.

¹⁰⁶⁶ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁶⁷ Vgl. etwa BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1997), a.a.O., S. 6.

ben¹⁰⁶⁸. Die zur Errichtung der Infrastruktur notwendigen Grundstücksflächen werden von Stadt und Bund unentgeltlich mittels eines Gestattungsvertrages zur Verfügung gestellt. Ein wesentlicher Teil des Vertragswerkes ist die Abgrenzung des Geltungsbereiches der Konzession (zur Veranschaulichung dient Abbildung 8). Das gesamte Bauvorhaben umfaßt die Errichtung des Tunnels einschließlich aller zu dessen Anbindung an das übrige Straßennetz notwendigen Maßnahmen (Anschluß an die BAB 19 am östlichen Warnowufer und an die B 103n auf der anderen Seite). Für den Anschluß an die Autobahn gilt der Bund als Baulastträger, der die notwendigen Bauvorhaben finanziert und später auch unterhält, die Bauausführung erfolgt wieder durch die Konzessionsgesellschaft. Bau, Finanzierung und Betrieb des Tunnels inklusive der Mautstelle sowie der westliche Anschluß an die Bundesstraße werden vollständig vom privaten Unternehmen als Baulastträger übernommen. Allerdings beschränkt sich die Mautpflicht ausschließlich auf die Tunneldurchfahrt, d. h. die westliche Anschlußstelle kann unentgeltlich befahren werden¹⁰⁶⁹.

Der für die Refinanzierung der Bauunternehmung vorgesehene Konzessionszeitraum umfaßt 30 Jahre. Eine Option zur Verlängerung des Vertrages ist vorgesehen. Sollte aus rechtlichen Gründen die Mauterhebung vorübergehend aussetzen sein, erfolgt eine Verlängerung der Laufzeit im Ausmaß der Unterbrechung¹⁰⁷⁰. Für die Vergabe von Unteraufträgen besteht für den Baukonzessionär gemäß VOB nur die Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung der Absicht zur Einschaltung von Subunternehmen¹⁰⁷¹.

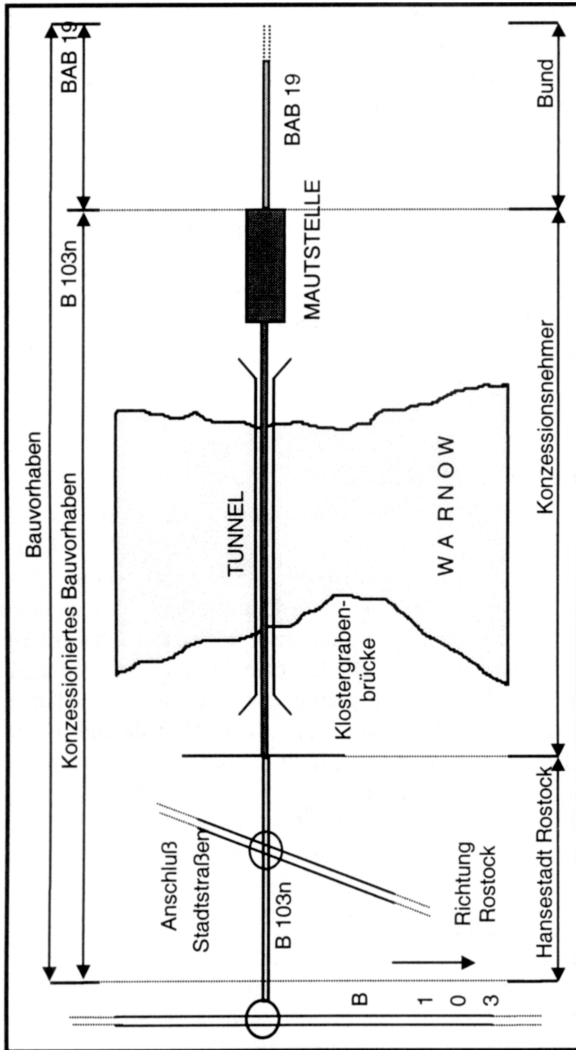
¹⁰⁶⁸ Vgl. BUSSE, C., Die Finanznot ist Motor der Innovation, in: Handelsblatt vom 22. Juli 1996.

¹⁰⁶⁹ Vgl. auch zum vorigen BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 479 f.

¹⁰⁷⁰ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁷¹ Vgl. REIDT, O./STICKLER, T. (1997), a.a.O., S. 249.

Abbildung 8: Abgrenzung Bauvorhaben Warnow-Querung



Quelle: Stark vereinfacht übernommen aus BAUERMEISTER, U. BECHERER, H., WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 480.

Zur technischen Lösung konnte bei Vertragsabschluß aufgrund der bis dahin nur grob existierenden Entwurfsplanung noch keine exakte Festlegung gefunden werden. Daher wird berücksichtigt, daß im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens noch weitere Details zu vereinbaren sind. Als Anlage zum Vertragswerk sind sowohl die Anforderungen, welche die Hansestadt an das Projekt stellt, als auch der Planungsentwurf der Firma BOUYGES beigelegt. Sollte bis fünf Jahre nach Vertragsabschluß noch keine Baugenehmigung erreicht worden sein, so kann das Vertragsverhältnis aufgelöst werden. Der Konzessionsnehmer wäre dann berechtigt, die bis zu diesem Zeitpunkt entstandenen Planungskosten bis zur Höhe von max. 20 Mio. DM vom Auftraggeber zurückzufordern. Wird hingegen ein Baurecht erlangt, so trägt die konzessionierte Gesellschaft das volle Kostenrisiko für das Bauvorhaben. Der in dem Ausschreibungsgebot für den Absenktunnel kalkulierte Investitionskostenansatz beträgt 280 Mio. DM¹⁰⁷².

Kommt es allerdings im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens oder aufgrund sonstiger administrativer Vorgaben zu Kostensteigerungen von über 10 %, so sind diese entweder durch öffentliche Zuschüsse auszugleichen oder der Unternehmer hat das Recht, den Vertrag nach Entschädigung aufzulösen. Zusätzliche Aufwendungen durch Munitions- und Denkmalfunde sowie 50 % der Mehrkosten infolge möglicher Sanierungen bei Altlasten werden von der Stadt getragen. Bei Risiken durch höhere Gewalt und unvorhergesehene Ereignisse wird die Stadt an den daraus resultierenden Reparatur- und Wiederherstellungskosten zu 50 % beteiligt (bis max. 20 Mio. DM). Damit ist nach Auffassung von Vertretern der Verwaltung die Hansestadt besser gestellt, als dies im Modellentwurf des BMV vorgesehen ist¹⁰⁷³.

Die vom Betreiberunternehmen zu erhebende Benutzungsgebühr muß sich an einer im Vertrag festgelegten Referenzmaut orientieren. Diese wird nach den dem Unternehmen entstandenen Kosten, wozu die Baukosten, die Finanzierungskosten, die Kosten des Unterhaltes, die Betriebskosten sowie die weiteren Ausbaukosten

¹⁰⁷² Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 480 f.

¹⁰⁷³ Vgl. ebenda, S. 481 f.

zählen, berechnet und an dem - für die nach der verkehrswirtschaftlichen Untersuchung für die einzelnen Betriebsjahre geschätztem - Verkehrsaufkommen ausgerichtet. Die Berechnungsformel lautet¹⁰⁷⁴:

$$M_t = C_t / V_t$$

M_t = durchschnittliche Referenzmaut im Jahr t

C_t = Gesamtkosten im Jahr t nach den zur Berechnung zugelassenen Kostenarten

V_t = geschätztes mautpflichtiges Fahrzeugaufkommen im Jahr t

Nach dieser Formel für die Mautberechnung darf der Preis für eine Einzelfahrt im ersten Betriebsjahr bei einem PKW im Höchstfalle 3,- DM betragen und bei LKW und Bus das Dreieinhalbfache¹⁰⁷⁵. In den folgenden Jahren steigt die Referenzmaut zunächst auf 3,20 DM und im dritten Jahr auf 3,40 DM pro Fahrzeug an. Die Betreibergesellschaft kann die Maut nach Fahrzeugarten, Tageszeiten und anderen Faktoren differenziert erheben, solange dabei der durch die Referenzmaut vorgegebene Rahmen nicht verlassen wird. Grundsätzlich soll die erhobene Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zum gesellschaftlichen Vorteil stehen (Fahrzeiten- und Wegstreckenverkürzungen). Nach Ablauf der ersten drei Betriebsjahre erfolgt eine jährliche Überprüfung der Mauthöhe. Diese wird angepaßt, wenn der Wert der errechneten Eigenkapitalverzinsung beim Betreiberunternehmen auf unter 17 % sinkt, wobei der Maximalwert bei einer um 100 % gegenüber dem Ausgangsniveau fortgeschriebenen Referenzmaut erreicht ist¹⁰⁷⁶. Das Betreiberunternehmen ist gegenüber der Stadt zu einem jährlichen Nachweis über die korrekte Einrechnung der entstandenen Kosten in die von den Nutzern zu entrichtende Maut verpflichtet. Zu der Frage, wie die vereinbarte Maut zu erheben sei, wurden bislang keine Festlegungen getroffen. In den Angeboten war allerdings durchaus schon die Einführung eines automatischen

¹⁰⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 483.

¹⁰⁷⁵ Vgl. BUSSE, C. (1996), a.a.O.

¹⁰⁷⁶ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 483.

Road-pricing berücksichtigt worden. Letztlich wurde neben der Vorgabe für die zulässige Eigenkapitalverzinsung eine bestimmte, vom Konzessionär zu erfüllende Schuldendeckungsquote vorgeschrieben, was jedoch mehr einer Forderung der kreditgebenden Banken und weniger den Interessen der Stadt entspricht¹⁰⁷⁷.

Bis zum endgültigen Planfeststellungsbeschluß besteht für die Stadt grundsätzlich die Möglichkeit, aus dem Konzessionsvertrag auszusteigen und die bislang erfolgten Planungen vom privaten Unternehmer zu erwerben. Erst mit erfolgtem Planfeststellungsbeschluß wird das Vertragswerk verbindlich. Das nach deutschem Recht sehr aufwendig gestaltete Planfeststellungsverfahren wurde von dem französischen Baukonzern als besonderes Risiko eingestuft, da hierdurch der gesamte Planungsprozeß ins Stocken geraten kann¹⁰⁷⁸.

Nach Ablauf eines Drittels der Laufzeit der Konzession erhält die Hansestadt ein Vorkaufsrecht für die Infrastruktureinrichtungen, es besteht jedoch nicht die Möglichkeit einer erneuten Vergabe an ein anderes Unternehmen¹⁰⁷⁹. Bei endgültigem Ablauf der Konzessionsdauer hat eine unentgeltliche Übergabe der Einrichtungen in einem dem Alter und der Beanspruchung entsprechenden Zustand an die Hansestadt zu erfolgen. Es wurde daher vereinbart, in angemessenem Zeitraum vor Konzessionsende die Einrichtungen zu überarbeiten, um diese in ordnungsgemäßem Zustand übergeben zu können. Im Falle eines Konkurses kommt es zu einer frühzeitigen Auflösung des Konzessionsvertrages. Dabei würden zunächst die Kreditgeber über das weitere Vorgehen und damit auch über die Fortführung der Konzession bestimmen, so könnte etwa der Betrieb einem der Kreditgeber, einem dritten Unternehmen oder der Stadt übertragen werden. Die Stadt hat dabei lediglich bestimmte Vetorechte. Zur Behandlung von Pro-

¹⁰⁷⁷ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁷⁸ Vgl. ebenda.

¹⁰⁷⁹ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S 484.

blemen bei der Vertragserfüllung wird ein vertragsbegleitendes Gremium aus je zwei Vertretern der Vertragsparteien gebildet¹⁰⁸⁰.

2.4 Sonstige Erfahrungen

Eine Besonderheit des Konzessionsvertrages zu dem beschriebenen Infrastrukturprojekt ist, daß dem Betreiberunternehmen kein Monopolrecht eingeräumt wird, d. h. es ist durchaus Konkurrenz zur Warnow-Querung durch andere noch zu installierende Verkehrsverbindungen denkbar. Es bestehen schon heute Alternativen zur Nutzung der Tunnelverbindung etwa durch das Rostocker Stadtgebiet oder die Benutzung einer der Fährverbindungen über die Warnow. Vom Betreiberunternehmen wurde allerdings verlangt, die Kommune solle auf konkurrierende Planungen, die zusätzliche Konkurrenzsituationen herstellen, verzichten. Um dieser Forderung zumindest teilweise entgegenzukommen, wurde dem Betreiberunternehmen das Recht zur Anhörung vor Umsetzung solcher Maßnahmen eingeräumt. Demgegenüber wurde der Forderung nach einer Garantie des Verkehrsaufkommens entsprechend der Prognose vor Ausschreibungsbeginn nicht entsprochen. Vielmehr hat das Unternehmen Risiken aus den Schwankungen der Nutzungsintensität selbst zu tragen¹⁰⁸¹. Im Gegensatz zur sonst bei Infrastrukturprojekten üblichen Finanzierung ist hier auch nicht die Kommune, sondern das Betreiberunternehmen Vertragspartner der Kreditinstitute¹⁰⁸². Das wirtschaftliche Risiko ist demnach der Breitbergergesellschaft überlassen worden. Dieses kann vor allem dann Gewinne erwirtschaften, wenn es ihm gelingt, die Kosten zu senken. Das Modell gibt somit genügend Anreize zur Steigerung der Effizienz. Die bei der Hansestadt verbleibenden Verwaltungsaufwendungen können pro Jahr mit ca. 0,6 Mio. DM beziffert werden.

Als Kritik an der Vergabe wurde in der Öffentlichkeit vereinzelt geäußert, daß ein ausländisches Unternehmen beauftragt wurde,

¹⁰⁸⁰ Vgl. AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁸¹ Vgl. BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K. (1996), a.a.O., S. 484.

¹⁰⁸² Vgl. BUSSE, C. (1996), a.a.O.

während in dem konkurrierenden Bieterkonsortium auch regional eingebundene Unternehmen vertreten waren. Für letztere haben sich vor allem die für die Bauindustrie zuständigen Gewerkschaften stark gemacht. In den Vertragsverhandlungen wurde daher zur Sprache gebracht, daß bei der Auftragsvergabe an Subunternehmer regional angesiedelte Unternehmen Berücksichtigung finden sollen. Eine direkte Bevorzugung solcher ortsansässiger Firmen würde jedoch den Vergabevorschriften widersprechen. Der ADAC als Vertretung der Infrastrukturnutzer hat sich auf Bundesebene generell ablehnend gegenüber einer Mautfinanzierung im Straßenbau geäußert. Der örtliche Verband hat hingegen aufgrund der Verkehrssituation in Rostock und der daraus resultierenden Dringlichkeit des Projektes die Vorzüge einer privaten Finanzierung anerkannt¹⁰⁸³.

3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen

Bislang ist das Projekt der Warnow-Querung in Rostock das einzige nach dem FStrPrivFinG begonnene Infrastruktur-Betreibermodell. Nach Einschätzung des BMV ist dies vor allem mit der mangelnden betriebswirtschaftlichen *Rentabilität* der meisten Infrastrukturvorhaben zu begründen. Es finden daher Überlegungen statt, ob nicht durch eine begrenzte staatliche Anschubfinanzierung mehr Projekte umgesetzt werden könnten, deren Ausmaß im Rahmen des Vergabewettbewerbs zu minimieren wäre (anvisiert sind etwa 20 % der Baukosten). Durch das BMV wurden 17 Projektvorschläge für die mögliche Umsetzung von Betreibermodellen im Bereich der Straßeninfrastruktur gemacht¹⁰⁸⁴.

Auffallend im Vergleich zu den anderen in dieser Studie beschriebenen Vergabefällen sind die besonders *hohen Planungsaufwendungen*. Obwohl schon bei der Gebotseinreichung Planungen vonnöten waren, die mit Kosten von ca. 1 Mio. DM in Ver-

¹⁰⁸³ Vgl. auch zum vorigen AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG ROSTOCK: Experteninterview vom 01.10.97.

¹⁰⁸⁴ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (1997), a.a.O., S. 7 f.

bindung standen¹⁰⁸⁵, umfaßten diese Konzeptionsplanungen erst ca. 40 % des Gesamtplanungsaufwands. Folglich müssen nach Vertragsunterzeichnung bis hin zum Planfeststellungsbeschluß noch weitere Detaillierungen erfolgen, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind. Hohe Planungsaufwendungen können als charakteristisch für die Bereitstellung der Straßeninfrastruktur gelten. Wesentliches Element der Leistung ist die Errichtung der Wege, während deren Erhalt und weiterer Betrieb im Verhältnis weniger Kosten verursacht. In anderen Dienstleistungsbereichen, wie etwa dem ÖPNV auf der Straße, spielen die Anschaffungskosten der Fahrzeuge eine weit weniger bedeutende Rolle. Die Trassierung einer Straße erfordert hingegen genaueste Voruntersuchungen über die örtlichen Gegebenheiten, eine exakte Vermessung und eine Konzeptionierung der erforderlichen Kunstbauten wie Brücken oder Tunnel. Darüber hinaus erhöhen die in der Bundesrepublik Deutschland üblichen Genehmigungsverfahren, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Planungsanforderungen.

Die Gebotsabgabe ist für die Unternehmen demnach zwangsläufig mit hohen Angebotskosten verbunden, sollte die Kommune nicht vor der Vergabe einen Planfeststellungsbeschluß durch eigene Planungen zu erreichen suchen. Um den Unternehmen überhaupt eine Teilnahme zu ermöglichen¹⁰⁸⁶, ist daher eine *Kostenerstattungsregelung* unverzichtbar. Eine bemerkenswerte Lösung wurde in dieser Hinsicht im Fall der Warnow-Querung gefunden. Anstelle einer Erstattung durch den kommunalen Auftraggeber muß der den Zuschlag erhaltende Unternehmer den unterlegenen Konkurrenten die entstandenen Planungskosten ersetzen. Damit bestehen einerseits Anreize für den Unternehmer, die Gebotskosten gering zu halten, da er möglicherweise bei Zuschlag diese selbst tragen muß, andererseits werden aber keine Marktzutritts-

¹⁰⁸⁵ Weshalb eine Erstattungsregelung für die im Wettbewerb unterlegenen Anbieter vorzusehen war.

¹⁰⁸⁶ Wettbewerbspolitisch ist ein möglichst großer Bieterkreis wünschenswert und neben finanzstarken Großunternehmungen sollte auch kleineren Betrieben, die das Risiko der Planungskosten nicht zu tragen vermögen, die Teilnahme ermöglicht werden.

hemmnisse durch das Risiko von - auch ohne Auftragserteilung zu tragende - Planungskosten aufgebaut. Letztendlich werden die erstatteten Angebotskosten vom Betreiber aber in die Gebührenberechnung aufgenommen, so daß die Infrastrukturnutzer dennoch diese Kosten tragen. Daher könnte stellvertretend auch gleich die öffentliche Hand die Erstattungen übernehmen.

Die Tatsache, daß auch nach der Zuschlagserteilung noch Verhandlungen mit dem Unternehmer bis zum Vertragsabschluß erfolgt sind, ist aus vergaberechtlicher Sicht bedenklich. In dieser Hinsicht kann die Vorgehensweise in Rostock wohl als eine Art Kompromiß verstanden werden: Um die Planungsaufwendungen im Bietprozeß nicht zu groß werden zu lassen, wurde der geforderte Detaillierungsgrad der einzureichenden Gebote nicht bei 100 % angesetzt. Nur die grundlegende Konzeption sollte durchkalkuliert werden und weitere Präzisierungen in den späteren Vertragsverhandlungen erfolgen. Dies erscheint auch aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da somit das Ausmaß der parallel durchgeführten Planungen und der damit verbundenen Kosten in Grenzen gehalten wird. Zu achten ist jedoch darauf, daß sich die Nachverhandlungen nach Zuschlagserteilung - und damit nach Ausschluß des Wettbewerbs - lediglich auf weniger bedeutende Details beschränken, die es dem Unternehmer nicht ermöglichen, Nachforderungen zu stellen, welche die Kosten wesentlich erhöhen könnten. Dem Unternehmen darf nicht die Möglichkeit zur Durchsetzung von Eigeninteressen und damit gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen gegeben werden. Inwieweit grundsätzlich derartige Nachverhandlungen mit den Vergabegesetzen zu vereinbaren sind, ist eine juristisch zu klärende Frage, mit der an dieser Stelle keine Auseinandersetzung erfolgen kann.

Der hohe Anteil der Errichtungskosten an der Gesamtleistung hat gleichfalls Auswirkungen auf die *Vertragslaufzeiten*. Das Ausmaß der versunkenen Investitionen ist im hier beschriebenen Fall mit ca. 280 Mio. DM erheblich. Damit lassen sich relativ lange Laufzeiten, die eine Refinanzierung über die staatlicherseits vorgegebene Benutzungsgebühr erlauben, rechtfertigen. Bewertungsregelungen für die Infrastruktur bei einer im Falle kürzerer Laufzeiten erforderlichen Übergabe an einen anderen Anbieter

ließen sich einerseits nur schwer finden¹⁰⁸⁷, andererseits wären hier erhebliche Summen zu transferieren. Allenfalls sind - wie auch schon für den Abwasserbereich vorgeschlagen - in kürzeren Intervallen durchzuführende Ausschreibungen denkbar, bei denen der Anbieter seine Konzession verliert, falls ein anderer Anbieter sehr viel günstigere Unterhaltungsleistungen anbietet. Dabei könnten dann gleichfalls Gebote für die Übernahme der Infrastruktur abgegeben werden, was die Anwendung einer starren Bewertungsregel umgehen würde (formale Bewertung nur als Minimalentschädigung). Tendenziell können jedoch für die Straßeninfrastruktur lange Vertragslaufzeiten von bis zu 30 Jahren als angemessen bezeichnet werden, da ein Anbieterwechsel durch die relativ geringe Bedeutung der Betriebs- und Unterhaltungskosten nur wenig Kostenreduzierungen verspricht.

Zu begrüßen ist beim Betreibermodell Warnow-Querung, daß der Konzessionär trotz fester Vorgabe einer Referenzmaut gewisse *Differenzierungen der Gebühren* vornehmen darf. Damit ist eine ungehindert monopolistische Preissetzung unterbunden und trotzdem ein gewisser Spielraum innerhalb des durch den Referenzwert vorgegebenen Rahmens für eigenverantwortliche Preispolitik vorhanden. Darüber hinaus wäre allerdings zu begrüßen gewesen, wenn bei der Angebotseinreichung nicht die gesamten Investitionskosten von den Anbietern kalkuliert worden wären, sondern lediglich die Höhe der zur Refinanzierung geforderten Maut. In diesem Falle wäre eine weitreichendere Einnahmenverantwortung des Bauunternehmers erreicht worden, weil dann für die Unternehmen ein Anreiz bestanden hätte, durch möglichst effektive Auslastung der Infrastruktur (bedarfsgerechte Planung) die Gebühren zu minimieren und damit die Chancen auf eine Zuschlagserteilung zu erhöhen.

Sinnvoll erscheint es, im Anschluß an das *Auslaufen der ersten Bau- und Betriebskonzession* die Straßeninfrastruktur im Eigentum der öffentlichen Hand zu belassen und lediglich die Betriebs- und Unterhaltungsleistungen an einen privaten Unternehmer zu verge-

¹⁰⁸⁷ Der Zustand des Tunnels ließe sich nur mit erheblichem Untersuchungsaufwand erkennen, und damit wären in jedem Falle Fachprüfer zu beauftragen.

ben. Dies bietet sich allein daher an, weil die zur privaten Gebührenerhebung notwendigen Einrichtungen schon vorhanden sind. Zudem sind vermutlich Ersatzinvestitionen durch außerordentliche Abnutzungen, die nicht mehr dem vorherigen Erstbetreiber angelastet werden können, oder Neuerrichtungen, wie ein aufgrund eines gestiegenen Verkehrsaufkommens notwendiger Ausbau, vorzunehmen. Diese wären dann Teil der neu auszuschreibenden Betreiberleistung und würden wiederum über die Gebührenerhebung refinanziert.

E. Kommunale Abfallentsorgung

1. Rahmenbedingungen

1.1 Status der Aufgabenwahrnehmung

Die am häufigsten anzutreffende Form der Organisation der Abfallentsorgungsaufgabe in den Kommunen ist der Eigenbetrieb im Rahmen einer Zweckverbandslösung¹⁰⁸⁸. Für Nordrhein-Westfalen wurde in einer Untersuchung des Landkreistages ermittelt, daß die dort immer noch vorherrschende Organisationsform in der kommunalen Abfallentsorgung der Regiebetrieb darstellt, wobei jedoch auch Entwicklungen hin zum Eigenbetrieb oder der Eigengesellschaft zu beobachten sind. Daneben finden sich auch Kreise und kreisfreie Städte, welche die Erfüllung der Abfallentsorgungsaufgabe an gemischtwirtschaftliche Unternehmen übertragen (z. B. Köln, Unna, Dortmund, Paderborn und Meissen)¹⁰⁸⁹. Die Einschaltung privater Dritter findet sich relativ häufig im Teilbereich des ausschließlichen Einsammelns und Transportierens. Dies kann für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen bestätigt werden, in denen die Müllabfuhr der am häufigsten auf private Unternehmen übertragene kommunale Aufgabenbereich ist¹⁰⁹⁰. Bereits im Jahre 1976 konnte in einer Untersuchung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) festgestellt werden,

¹⁰⁸⁸ Vgl. SCHOCH, F.K. (1992), a.a.O., S. 17.

¹⁰⁸⁹ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 4.

¹⁰⁹⁰ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 65 f.

daß von insgesamt 629 untersuchten Gemeinden 48 die Müllabfuhr privatisiert hatten¹⁰⁹¹. Es sind vor allem kleinere Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern, die zu 100 % die Müllabfuhr von Privatunternehmen durchführen lassen, da ein eigener Betrieb durch den geringen Bedarfsumfang zu kostenintensiv wäre¹⁰⁹². Weiterhin werden für fachlich-technische Prüfaufgaben im Abfallbereich von den Kommunen zu großen Teilen private Sachverständige eingesetzt, da es den Kommunalverwaltungen und Fachbehörden an dem dafür nötigen Personal mangelt. Dies gilt auch für die Einbindung in Zulassungsverfahren bei Abfallentsorgungsanlagen¹⁰⁹³.

Die Vorteile von Privatunternehmen bei der Abfallsammlung liegen vor allem darin, daß mehrere Kommunen gleichzeitig bedient werden können¹⁰⁹⁴. Die Abfallentsorgung in kommunaler Regie bietet oftmals nur geringe Möglichkeiten zum Einsatz moderner Techniken, da diese recht hohe Investitionen erfordern und sich erst ab einem bestimmten Entsorgungsvolumen rentieren¹⁰⁹⁵. Die Privatunternehmen können durch die Entsorgung bei mehreren Auftraggebern demnach Größenvorteile erzielen. In der Privatwirtschaft besteht ein ausgeprägtes Interesse an der Übernahme von Aufgaben im Entsorgungsbereich¹⁰⁹⁶. Der Entsorgungsmarkt stellt durch die mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und die Umweltgesetzgebung (z. B. TASI - Technische Anleitung Siedlungsabfall) gestiegenen Anforderungen sowie den damit verbundenen Investitionsbedarf einen lukrativen Markt mit Wachstumsaussichten dar. Es ist daher bei der Vergabe von Entsorgungsdiensten nicht zu befürchten, daß keine für einen funktionsfähigen Wettbewerb um die Leistungsübernahme ausreichende Zahl an Bietern zu finden wäre.

¹⁰⁹¹ Vgl. ARNIM v., H./BORELL, R./VOGT, G. (1978), a.a.O., S. 31.

¹⁰⁹² Vgl. ebenda, S. 65 f.

¹⁰⁹³ Dies wird etwa im Privatisierungsbericht der Landesregierung Rheinland-Pfalz bestätigt. Vgl. LANDTAG RHEINLAND-PFALZ, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/5184 vom 11.03.1991, S. 10 f.

¹⁰⁹⁴ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 66.

¹⁰⁹⁵ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 163.

¹⁰⁹⁶ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 5 oder derselbe (1992), a.a.O., S. 166.

Verantwortlich für die öffentlichen Leistungen im Abfallsektor sind neben Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden häufig, wie schon erwähnt, auch Zweckverbände. Letztere stellen einen Zusammenschluß von Körperschaften entweder aufgrund gesetzlicher Vorgaben oder zur freiwilligen Verfolgung eines gemeinsamen Interesses dar und besitzen als Organe einen Verbandsvorsitzenden und eine Verbandsversammlung¹⁰⁹⁷.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlegend für den Sektor der Abfallwirtschaft ist das Abfallgesetz des Bundes. In § 3 des bisherigen Abfallgesetzes (AbfG)¹⁰⁹⁸ wird die Abfallentsorgung aus Haushalten als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe definiert, was nach herrschender juristischer Auffassung eine vollständige Verlagerung in den Privatsektor ausschließt. Eine Ausnahme bilden solche Abfälle, die getrennt vom Abfall der privaten Haushalte zu entsorgen sind, wie Bauschutt, Altöl, Autoreifen, Krankenhausabfälle und andere. Hier ist eine Befreiung von der Entsorgungspflicht vorgesehen¹⁰⁹⁹. Nach landesgesetzlichen Regelungen kann bestimmt werden, auf welcher Verwaltungsebene die Aufgabenverantwortung angesiedelt wird. In der Regel haben die Landesgesetze hierzu die Kreise und kreisfreien Städte bestimmt¹¹⁰⁰. Wenn teilweise auch Gemeinden für zuständig erklärt wurden, so besteht zumindest die Möglichkeit einer Zweckverbandsbildung wie in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt¹¹⁰¹.

Dennoch ergibt sich für die Gebietskörperschaften sowohl nach dem ursprünglichen Abfallgesetz als auch nach dem neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Möglichkeit, die Erfüllung

¹⁰⁹⁷ Vgl. MÜHLENKAMP, H. (1994), a.a.O., S. 26f.

¹⁰⁹⁸ Das Abfallgesetz (AbfG) ist in das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz mit einigen Änderungen überführt worden. Die entsprechende Regelung findet sich in § 15 KrW/AbfG.

¹⁰⁹⁹ Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S: 142.

¹¹⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 12.

¹¹⁰¹ Vgl. ebenda, S. 15.

der Abfallentsorgungspflicht auf Dritte - und damit sind in der juristischen Gesetzesinterpretation private Unternehmen oder eine von der Kommune gegründete Gesellschaft privaten Rechts gemeint - als Erfüllungsgehilfen zu übertragen¹¹⁰². Die Kommune bleibt dabei grundsätzlich für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich¹¹⁰³. Von den privaten Dritten wird verlangt, daß diese die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. Über diese Möglichkeit zur funktionalen Privatisierung hinaus sieht der gegenüber den Regelungen des alten Abfallgesetzes neu eingeführte § 16 II KrW-/AbfG eine gesamte oder begrenzte Übertragung der Pflichten der Entsorgungsträger auf private Dritte vor, d. h. hiermit wird nunmehr auch der Weg für eine vollständige Aufgabenprivatisierung eröffnet¹¹⁰⁴. Dies wird an die Bedingungen geknüpft, daß:

- der private Unternehmer die notwendige Fachkenntnis und Zuverlässigkeit besitzt,
- die Sicherheit der Aufgabenerfüllung gewährleistet ist,
- kein öffentliches Interesse dem entgegensteht und,
- der öffentliche Entsorgungsträger (bisheriger öffentlicher Aufgabenträger) dieser Übertragung zustimmt.

§16 II findet allerdings insoweit eine Einschränkung, als § 15 II eine Befreiung der öffentlichen Entsorgungsinstanzen von ihren Pflichten nur für Abfälle vorsieht, die nicht aus privaten Haushalten stammen. Dieser Widerspruch wird juristisch so interpretiert, daß der öffentliche Aufgabenträger nicht vollständig von seinen Pflichten entbunden wird und daher bei der Pflichtenübertragung auf Dritte diese sorgfältig auszuwählen und bei deren Pflichtwahr-

¹¹⁰² Vgl. § 3 II,2 AbfG 1986 oder § 16 I KrW-/AbfG, abgedruckt in: BRANDT, E./RUCHAY, D./WEIDEMANN, C., Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - Kommentar, München 1997, S. 100A 11 und 100b A 4.

¹¹⁰³ Vgl. O.V., Rdnr. 183, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Die Entsorgungsträger, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 251.

¹¹⁰⁴ Vgl. dazu § 16 KrW-/AbfG abgedruckt in: BRANDT, E./RUCHAY, D./WEIDEMANN, C. (1997), a.a.O., S. 100A/11.

nehmung zu kontrollieren hat¹¹⁰⁵. Die mit der Entsorgungspflicht betrauten Dritten sind gemäß § 16 Abs. III zur Erstellung eines Abfallwirtschaftskonzeptes verpflichtet, in dem Angaben zu den Istwerten der Abfallentsorgung (Art, Menge und Verbleib der Abfälle und durchgeführter Müllexporte in das Ausland) sowie zu geplanten Vorhaben in den nächsten fünf Jahren (Standort- und Anlagenplanungen) enthalten sein müssen. Diese Pflicht gilt nach § 19 auch für Erzeuger von Abfällen mit entsprechend großem Mengenanfall (diese haben nach § 20 zudem eine Abfallbilanz über Art, Menge und Verbleib der Abfallstoffe vorzulegen). Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz bestimmt darüber hinaus als Pflichten der Entsorgungsträger das Angebot von Beratungsleistungen hinsichtlich Vermeidung, Verwertung und Beseitigung. Weiterhin wird festgelegt, daß die Aufgabenerfüllung durch die Entsorgungsträger der Überwachung durch die zuständigen Aufsichtsbehörden unterliegt¹¹⁰⁶.

§ 13 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sieht eine sogenannte Überlassungspflicht bei Abfällen aus privaten Haushalten an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor, von der nur dann befreit werden kann, wenn die Haushalte selbst eine Verwertung vornehmen oder privaten Entsorgungsunternehmen die Verwertung und Beseitigung übertragen wurde. Eine Befreiung erfolgt gleichfalls bei Abfällen, für die eine Rücknahme- oder Rückgabepflicht besteht, sowie für Abfälle, die anderweitig gesammelt und ordnungsgemäß verwertet werden¹¹⁰⁷. Für gewerbliche Abfälle ist nach § 17 KrW-/AbfG die Bildung von Verbänden

¹¹⁰⁵ Offen gelassen wird hierbei, ob es sich lediglich um ein gesetzgeberisches Versehen handelt und wenn ja, welche Intention hinter dieser Regelung stand, also ob eher auch der Abfall aus privaten Haushalten vollständig aus dem Aufgabenkatalog der öffentlichen Hand gestrichen werden kann oder diese weiterhin verantwortlich bleiben soll. Vgl. SCHINK, A., Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: §§ 14 u. 15, in: Brandt, E./Ruchay, D./Weidemann, C. (1997), a.a.O., S. 100B /67.

¹¹⁰⁶ Vgl. dazu §§ 38 und 40 KrW- /AbfG, O.V., Rdnr. 184, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Informations- und Beratungspflichten, Überwachung, Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 253.

¹¹⁰⁷ Vgl. O.V., Rdnr. 182, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Abfallverwertung und gemeinwohlverträgliche Beseitigung, Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 250.

durch die Abfallerzeuger vorgesehen, an denen sich die öffentlichen Entsorgungsträger auch beteiligen können. Diesen kann die Entsorgungspflicht analog zu den obigen Bedingungen des § 16 übertragen werden. Die Verbände sind dann zur Erhebung von Gebühren berechtigt¹¹⁰⁸. Gleichfalls können zu diesem Zweck von den Industrie-, Handels-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern Einrichtungen geschaffen werden, welche die Entsorgungspflichten der Abfallerzeuger übernehmen (§18 KrW-/AbfG).

Die Fachgesetze mancher Bundesländer nennen sowohl für die Abfallentsorgung als auch für die Abwasserentsorgung die Möglichkeit, Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften zur Aufgabendurchführung vorzusehen¹¹⁰⁹. §10 I des KrW-/AbfG (§ 2 AbfG alt) nennt Anforderungen an die Aufgabe der Abfallentsorgung, die nach juristischer Interpretation durch entsprechende Kontroll- und Überwachungsrechte bei privater Aufgabenerfüllung gesichert werden müssen¹¹¹⁰. Gleichfalls muß die Satzungshoheit beim kommunalen Aufgabenträger verbleiben. Nach dem Landesabfallgesetz in Nordrhein-Westfalen ist zudem ein Nachweis über zehn Jahre zur Sicherheit der Entsorgung zu erbringen¹¹¹¹. Eine besondere Regelung findet sich in § 28 KrW-/AbfG, wonach durch die zuständige Aufsichtsbehörde die Betreiber einer Entsorgungsanlage dazu verpflichtet werden können, Dritten die Mitbenutzung der Einrichtung zu erlauben¹¹¹².

Hinsichtlich der Form von Privatisierungen in der Abfallentsorgung bestehen nach derzeitiger Gesetzeslage teilweise nur zwei grundlegende Alternativen: Während das Abfallgesetz auf Bundesebene die Möglichkeit der Übertragung der Abfallentsorgungsaufgabe auf Private, also die materielle Privatisierung, vorsieht, knüpft z. B. das kommunale Verfassungsrecht in Niedersachsen

¹¹⁰⁸ Vgl. u. a. O.V. (1995), Rdnr. 183, a.a.O., S. 252.

¹¹⁰⁹ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 8.

¹¹¹⁰ Vgl. SCHOCH, F.K. (1992), a.a.O., S. 16.

¹¹¹¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 10.

¹¹¹² Vgl. O.V., Rdnr. 202, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Produktverantwortung, Rücknahmepflichten, Abfallwirtschaftsplanung, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 9/1995, S. 281.

die Bildung einer Eigengesellschaft an restriktive Bedingungen, so daß die Alternative nur in einem Eigenbetrieb bestehen kann¹¹¹³. Die formelle Privatisierung (Umwandlung in private Rechtsform) wird hiernach also weitestgehend ausgeschlossen. Darüber hinaus sind auch kommunalrechtliche Satzungsregelungen denkbar, welche die Zulässigkeit einer Privatisierung der Abfallentsorgung beeinflussen können. In Schwerin wurde beispielsweise aufgrund schlechter Erfahrungen mit der Aufgabenerfüllung durch ein Privatunternehmen in der kommunalen Satzung eine Privatisierung der Abfallentsorgung ausgeschlossen¹¹¹⁴.

1.3 Wirtschaftliche, gesellschaftliche und technische Restriktionen

Daß im Bereich der Abfallentsorgung private Anbieter durchaus günstiger sein können als öffentliche Betreiber, zeigt der Fall des Landkreises Bentheim, in dem nach hohen Defiziten des kommunalen Entsorgungsunternehmens eine Ausschreibung der Abfallentsorgungsaufgabe erfolgt ist. Die Differenz zwischen dem Gebot des günstigsten Privatanbieters und der Kalkulation des Kreises betrug 770.000 DM pro Jahr¹¹¹⁵. Gleichfalls konnte in Stadt und Landkreis Nordhorn bereits im ersten Jahr nach der Übertragung der Aufgabenerfüllung auf ein privates Unternehmen anstatt des zuvor entstandenen Defizits ein Überschuß von 732.000 DM erzielt werden, der sich aus den Gebühreneinnahmen abzüglich des Entgelts an den Privaten ergibt¹¹¹⁶. Der Fall einer Ausschreibung der Abfallentsorgungsleistungen in der Grafschaft Bentheim hat ergeben, daß das Angebot des bislang mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten öffentlichen Unternehmens 30,2 % über dem Gebot des günstigeren Privatunternehmens lag. Das öffentliche Un-

¹¹¹³ Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 80 f.

¹¹¹⁴ Der private Entsorgungsunternehmer war durch widerrechtliche Entsorgungen und überhöhte Preisforderungen aufgefallen. Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 4.

¹¹¹⁵ Vgl. UNTERNEHMERINSTITUT (1995), a.a.O., S. 50.

¹¹¹⁶ Vgl. ebenda, S. 50 f.

ternehmen hatte aufgrund dieses Wettbewerbsdruckes seine Angebotskosten reduzieren können¹¹¹⁷.

Die Sammeltätigkeiten verursachen den größten Anteil an den gesamten Kosten der Abfallentsorgung (für Österreich wird dieser mit ca. 70 % angegeben), d. h. hier besteht ein erhebliches Einsparpotential etwa durch den Einsatz moderner, effizienter Fahrzeuge¹¹¹⁸. Dennoch würde eine bloße Privatisierung der Sammeltätigkeit keine Kostensenkungen bei der Entsorgungsleistung in ausreichendem Maße bewirken, da in diesem Falle immer noch überhöhte Entsorgungsgebühren bei den Bürger erhoben würden¹¹¹⁹. Daher sind auch bei den Entsorgungsanlagen Privatisierungen erforderlich, wobei jedoch kein natürliches Monopol zu begründen und damit auch kein Wettbewerb um den Markt notwendig ist¹¹²⁰. Neben den Kosteneinsparungen und damit verbundenen Haushaltsentlastungen könnten die steigenden Anforderungen in technischer Hinsicht, der die Kommunen mit ihrem Personalbesatz in der Regel nicht mehr gewachsen sind, einen Anlaß zur Suche nach privaten Kooperationspartnern geben¹¹²¹.

Als bedenklich wird in der Literatur zur Abfallwirtschaft das verstärkt zu beobachtende Engagement der großen Stromversorgungskonzerne im Bereich der Abfallentsorgung gesehen. Zu befürchten ist, daß die dort bestehenden monopolistischen Strukturen auch auf den Entsorgungsbereich übertragen werden¹¹²². Da die Entsorgungsaufgaben mit komplexen, kapitalintensiven Investitionen verbunden sind, es sich wie in der Stromwirtschaft beim Abfall um ein Massengut handelt und sich zudem Restabfälle zu einer thermischen Verwertung eignen, werden Stromkonzerne als prädestiniert für diesen Aufgabenbereich angesehen¹¹²³. Als Vorzüge der Beteiligung von Versorgungsunternehmen bei der Aufgabenerfü-

¹¹¹⁷ Vgl. FUEST, W./KROKER, R. (1981), a.a.O., S. 42.

¹¹¹⁸ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 160.

¹¹¹⁹ Vgl. ebenda, S. 163.

¹¹²⁰ Vgl. dazu die Ausführungen unter Teil A 2.4.

¹¹²¹ Vgl. SCHOCH, F. (1994a), a.a.O., S. 5.

¹¹²² Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 167.

¹¹²³ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 231.

lung im Sektor Abfallwirtschaft werden daher genannt, daß diese aufgrund der soliden Finanzausstattung eine sichere Abfallentsorgung garantieren können, bereits über entsprechende Erfahrungen und Fachpersonal aus der Energieversorgung verfügen und überschüssige Mengen einer thermischen Verwertung in ohnehin schon im Besitz der Unternehmen befindlichen Anlagen zuführen können. Zudem ist es diesen Unternehmen möglich, einen Verbund von Entsorgungseinrichtungen zu schaffen, womit sich Kapazitäten zur sicheren Bedienung von Großabnehmern ergeben und der Absatz der gewonnenen Wertstoffe (z. B. Kompost) leichter zu bewerkstelligen ist¹¹²⁴. Es sind denn auch erhebliche Konzentrationsprozesse im Entsorgungsbereich zu verzeichnen. Bereits ca. ein Drittel des Marktes befindet sich im Besitz der Stromkonzerne. Zudem sind die großen Versorgungsunternehmen wiederum mehrheitlich im Eigentum von Ländern und Kommunen¹¹²⁵.

Das Engagement der Energieversorgungsunternehmen zeigt sich z. B. in Form von Private-Public-Partnerships wie im Falle des Abfallzweckverbandes Augsburg. Hier wurde als Kooperationsgesellschaft die Abfallverwertung Augsburg GmbH (AVA) zusammen mit der Schwäbischen Entsorgungsgesellschaft SE mbH (Tochter von STEAG Essen und der Lech-Elektrizitätswerke (LEW) AG¹¹²⁶), die eine Minderheitsbeteiligung von 49 % hält, gegründet. Dieser Gesellschaft wurde die Aufgabe der Errichtung und des Betriebs einer Entsorgungsanlage zur Sortierung, Verbrennung und Kompostierung der kommunalen Abfallmengen übertragen¹¹²⁷.

¹¹²⁴ Vgl. CAHN VON SEELEN, U., Abfallwirtschaft als Dienstleistung eines Regional-Versorgungsunternehmens, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Heft 5/94, S. 280 u. 283 f.

¹¹²⁵ Vgl. SCHOCH, F. (1994b), a.a.O., S. 976.

¹¹²⁶ Ein zum privaten Sektor zu zählendes Versorgungsunternehmen mit unter 8 %iger Beteiligung der öffentlichen Hand. Vgl. COMMERZBANK (1997), a.a.O., S. 619.

¹¹²⁷ Vgl. DROBEK, F. K., Private-Public-Partnership am Beispiel der Abfallverwertungsanlage Augsburg, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Heft 5 /1994, S. 274.

Als Hemmnisse für eine Privatisierung im Abfallbereich werden teilweise die mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Kommune über das private Entsorgungsunternehmen, aber auch die Gefahren eines unsachgemäßen Umgangs mit den umweltpolitisch brisanten Abfällen genannt¹¹²⁸. Doch dies ist wiederum eine Angelegenheit der allgemeinen Umweltpolitik. In anderen wettbewerblich organisierten Wirtschaftsbereichen wird ebenfalls mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen. Über vorgegebene Grenzwerte und damit verbundener Haftungsverpflichtung ist dort wie auch in der Abfallwirtschaft eine Handhabung möglich.

Weiterhin könnte als Argument für ein staatliches Angebot bei den Entsorgungsanlagen angeführt werden, daß der Widerstand gegen Deponien oder Müllverbrennungsanlagen bei der betroffenen Bevölkerung sehr hoch wäre und folglich der Staat eine Durchsetzung besser garantieren könnte. Dies ist insoweit nicht zutreffend, da der Staat als auch der private Unternehmer Ausgleichszahlungen für die von der Anlage ausgehenden Belastungen an die betroffenen Anliegergemeinden zahlen müssen. Dieses Entgelt sollte sich dann auch in den Deponiegebühren niederschlagen, da es sich hier eindeutig um Kosten in Zusammenhang mit der Entsorgung handelt. Die heute in aller Regel im öffentlichen Eigentum stehenden Deponien wären danach materiell zu privatisieren (Aufgabenprivatisierung), da kein natürliches Monopol gegeben ist¹¹²⁹. Durch den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Deponiestandorten kommt es zur Verringerung der Entsorgungsgebühren. Eine regionale Monopolisierung des Bereiches aufgrund der Transportkosten ist nicht zu erwarten, da diese - wie bereits erwähnt - relativ gering ausfallen und, selbst wenn dies nicht der Fall wäre, bestünde immer noch die Konkurrenz zu Verwertung und Vermeidung der Abfälle.

Im Entsorgungssektor sind bei den Sammlungs- und Sortierleistungen derzeit beide Marktseiten von monopolistischen Strukturen geprägt. Einerseits bestehen regionale Angebotsmonopole in der Entsorgungswirtschaft. Diese ließen sich jedoch - so teilweise

¹¹²⁸ Vgl. SCHOCH, F.K. (1992), a.a.O., S. 28.

¹¹²⁹ Siehe dazu die Ausführungen in Teil I, B. 2.4.

die Auffassung in der Literatur - durch die EU-weite Konkurrenz aufbrechen¹¹³⁰. Auf der anderen Seite hat die Gemeinde als pflichtige Körperschaft ein Nachfragemonopol bezüglich der Entsorgungsleistungen inne, d. h. nur der jeweils günstigste Anbieter bei Vorgabe des hochwertigsten technischen Standards erhält den Zuschlag¹¹³¹. Das Nachfragemonopol der Kommune bei Abfällen¹¹³² aus privaten Haushalten ist demnach eine Folge der gesetzlichen Verpflichtung. Diese Marktstrukturbedingungen als Ausgangslage sind bei der Umsetzung eines Wettbewerbs um den Markt zu beachten. Allerdings kann - wie in Teil I erläutert wurde - nur für den Bereich der Sammeltätigkeiten bei Haushaltungen ein natürliches Monopol begründet werden. Sowohl die Sammlung bei größeren, z. B. gewerblichen Abfallproduzenten, als auch das Recycling, die Verbrennung und die Deponierung können wettbewerblich organisiert werden. Für den Hausmüll besteht hier lediglich das Nachfragemonopol der Kommunen, neben dem des Dualen Systems Deutschland (DSD) bei Wertstoffen.

Infolge der Verpackungsverordnung des Bundes vom 08.05.91 wurden die entsorgungspflichtigen Kommunen von erheblichen Abfallmengen entlastet, da Verpackungen und verwertbare Konsumgüter durch das Duale System Deutschland entsorgt werden¹¹³³. Weiterhin verlangt die Verpackungsverordnung für die Organisation der Rücknahmeverpflichtung eine Koordination mit der kommunalen Abfallentsorgung. In den meisten Fällen sind es die kommunalen Entsorgungsbetriebe, welche die Sammlung der Verpackungsrückstände übernehmen¹¹³⁴.

Die Duales System Deutschland (DSD) GmbH wurde von den zur Rücknahme der Verpackungen verpflichteten Unternehmen als zentrale Instanz gegründet, um die Sammlung und Verwertung der Abfälle flächendeckend zu sichern. Als Teilnahmesymbol wird der

¹¹³⁰ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 173.

¹¹³¹ Vgl. ebenda, S. 172.

¹¹³² Seit Einführung des DSD zählt dazu nur der Restmüll neben den Transport- und Umverpackungen sowie Verkaufsverpackungen.

¹¹³³ Vgl. SCHOCH, F. K. (1992), a.a.O., S. 9 f.

¹¹³⁴ Vgl. DLUHOSCH, B. (1995), a.a.O., S. 143.

„grüne Punkt“ vergeben. Zur Abdeckung der entstehenden Kosten werden Lizenzgebühren bei den Unternehmern erhoben. Zu fragen ist dabei, ob ein solches Nachfragekartell infolge der Rücknahmeverpflichtung unbedingt erforderlich ist, zumal die Verpackungsverordnung die Möglichkeit zu einer individuellen Rücknahme durch die Hersteller zuläßt. Als Gründe für eine zentrale Organisation lassen sich anführen, daß einerseits das Aufkommen der Verpackungsabfälle zwischen den einzelnen Herstellern regional je nach den Absatzstrukturen sehr unterschiedlich ausfällt und andererseits technisch eine direkte Zuordnung der Verpackungen zu den Verursachern meist nicht möglich ist. Daher könnten die Kosten einer herstellerspezifischen Lösung höher ausfallen, als dies bei der gemeinschaftlichen der Fall ist, d. h. das DSD stellt quasi eine Fondslösung mit zentraler Koordinierung dar¹¹³⁵.

Die Anlastung der Verantwortung für die Verpackungsabfälle bei den Produzenten entspricht dem sogenannten Verursacherprinzip, obwohl hier fraglich ist, ob nicht der Verbraucher als Verursacher gelten sollte und diesem die Entsorgungsverantwortung zuzusprechen wäre¹¹³⁶. Fragwürdig bei der Organisation des DSD ist die wettbewerblich bedenkliche Verbindung in finanzieller und personeller Hinsicht zwischen der Trägerorganisation DSD und den Entsorgern, weil dadurch keine Auftragserteilungen nach dem Kriterium der gebotenen Leistung und der Kosten erfolgt, sondern die in Verbindung mit der DSD GmbH stehenden Unternehmen bevorzugt werden¹¹³⁷. Zudem zeigt sich in der Praxis, daß das DSD bei der Vergabe der in ihren Aufgabenbereich fallenden Sammlungs- und Sortierleistungen jeweils nur ein Unternehmen betraut. Dies geschieht meist ohne Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens und mit langfristigen Verträgen. Weiterhin werden nicht selten gemeinsam mit den Kommunen gebildete Gesellschaften oder Stadtwerke mit den Sammlungs- und Sortieraufgaben betraut. Dazu zählen auch große Energieversorgungsunter-

¹¹³⁵ Vgl. ebenda, S. 144.

¹¹³⁶ Vgl. ebenda, S. 145.

¹¹³⁷ Vgl. ebenda, S. 146, oder BARTLING, H., Mehr Wettbewerb bei der Entsorgung von Verpackungen, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 47 des Forschungsinstitutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1995, S. 5 f.

nehmen mit Landes- oder Kommunalbeteiligung¹¹³⁸, d. h. hier werden die Monopolstrukturen in der Energiewirtschaft auf den Entsorgungsbereich übertragen. Auch auf dieser Seite fehlt der aus Effizienzgesichtspunkten wichtige Wettbewerbsdruck. Darüber hinaus wird dem ordnungspolitischen Ziel der Entstaatlichung nicht entsprochen.

Die in der Realität zu beobachtende Problematik mangelnder wirtschaftlicher Tragfähigkeit von Entsorgungsanlagen aufgrund der hohen Kapitalintensität und der zurückgehenden Auslastung der Anlagen¹¹³⁹ ist im wesentlichen eine Folge staatlicher Politikmaßnahmen, da vor allem die Verpackungsverordnung zu einem massiven Rückgang der in Deponien und Müllverbrennungsanlagen zu beseitigenden Abfallmengen geführt hat. Derartige Eingriffe sprechen aber nicht gegen eine wettbewerbliche Lösung im Abfallsektor; vielmehr wären Interventionen abzubauen, um die freie Entfaltung des Wettbewerbs zu ermöglichen¹¹⁴⁰. Anstelle der in der Verpackungsverordnung für die DSD GmbH formulierten starren Quoten für das Recycling wären zur Internalisierung der externen Effekte und der Knappheit vorhandener Umweltmedien zur Einlagerung von Rückständen aus der Abfallbeseitigung emissionsorientierte und an den Knappheiten des Deponieraumes ausgerichtete Abgaben zu erheben, mit denen interne, externe und Knappheitskosten der Deponierung zum Ausdruck kommen¹¹⁴¹. Damit würde der Anreiz zum Recycling gesteigert, allerdings nur soweit dies auch tatsächlich mit geringeren Grenzkosten verbunden ist. Im Marktprozeß würde sich damit eigenständig eine Auf-

¹¹³⁸ Vgl. hierzu BARTLING, H. (1995), a.a.O., S. 8.

¹¹³⁹ Die Restmüllmengen sind in den letzten 10 Jahren um 50 % gesunken, und infolge der mangelnden Auslastung der Entsorgungsanlagen steigen die Müllgebühren im gleichen Ausmaß an. Vgl. etwa SCHÄFER, M., Deutschland - ein gebeuteltes Müllwunderland, in: FAZ vom 13.01.1998, S. 3.

¹¹⁴⁰ Vgl. HECHT, D./WERBECK, N./WINK, R. (1996), a.a.O., S. 62.

¹¹⁴¹ Bartling schlägt alternativ als anwendungsorientierte Lösung eine Abgabe auf Primärrohstoffe in Verbindung mit einer Subventionierung der Abfallbeseitigungseinrichtungen zur Vermeidung illegaler Abfallablagerungen vor, die gleichfalls die jeweiligen gesamten Grenzkosten der Vermeidung, des Recyclings und der Deponierung zum Ausdruck bringen kann. Vgl. BARTLING, H. (1995), a.a.O., S. 16 ff.

teilung zwischen Vermeidung, Recycling, Verbrennung und Deponierung ergeben, die ausschließlich am Kriterium der gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten orientiert wäre. Mit entsprechend ausgestalteter Rahmgebung ließe sich demnach ein freier Marktprozeß um die Behandlung von Verpackungsabfällen verwirklichen.

2. Fallbeispiele

2.1 Landkreis Göttingen

2.1.1 Ausgangslage

Im Landkreis Göttingen wurde der Abfallbereich bereits Anfang der 70er Jahre privatisiert. Grund für die Privatisierungsmaßnahme war damals die mangelnde Bereitschaft der im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehenden Beschäftigten beim kommunalen Unternehmen zur Ausweitung des Leistungsumfanges. Daher kam es 1970 zu einer ersten Ausschreibung für einen Zeitraum von acht Jahren. Maßgebend für diese Vertragsdauer war der für die Fahrzeuge angenommene Abschreibungszeitraum, was von den Anbietern auch weitestgehend akzeptiert wurde. Die bisherigen Verträge liefen zum 31.12.1995 aus. Die an private Unternehmen vergebene Entsorgungsleistung umfaßt die Sammlung und den Transport von Hausmüll, Bioabfall, Sperrmüll, Altmetall und Kühlgeräten¹¹⁴².

Neben dem Kreis hat die Duale System Deutschland GmbH die in ihren Verantwortungsbereich fallenden Leistungen gesondert ausgeschrieben. Im Bereich Papiersammlung, an der sich der Kreis mit 25 % beteiligt, wurde die Ausschreibung gleichfalls durch das DSD vorgenommen. Problematisch war dabei, daß die Kommune keinen Einfluß auf die Ausschreibung zur Einhaltung der Bedingungen der VOL hatte. Die Entsorgungsverträge der DSD GmbH

¹¹⁴² Vgl. LANDKREIS GÖTTINGEN: Experteninterview am 11.03.1998 in Göttingen.

orientieren sich grundsätzlich an den Laufzeiten der kommunalen Vergabe¹¹⁴³.

2.1.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die letzte Neuausschreibung zum Termin 1995 wurde nach VOL in Form eines beschränkten Verfahrens mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Beabsichtigt war zunächst, eine Selektion der Anbieter vorzunehmen, um nur leistungsfähige Unternehmen zum Verfahren zuzulassen. Die Bekanntmachung erfolgte im Bundesausschreibungsblatt, im Submissionsanzeiger und in der regionalen Presse. Wie die Reaktionen auf die Bekanntmachung zeigten, gibt es auf dem Sektor der Abfallsammlung eine Vielzahl privater Anbieter. Zugelassen wurden letztendlich ca. 20 Unternehmen. Vorgegeben war ein detailliertes Leistungsverzeichnis, in dem Anforderungen etwa an die Fahrzeuge und den Transportweg (Ausschluß bestimmter Ortsdurchfahrten) formuliert waren. Als Anlagen waren den Ausschreibungsunterlagen Straßenkarten, die Einwohnerzahlen des Landkreises, Angaben zu den aktuellen und prognostizierten Abfallmengen und der Zahl zu leerender Tonnen (Soll-/Ist-Zahlen) sowie eine Systembeschreibung für Komposttonnen beigefügt. In bezug auf die verwendeten Fahrzeuge konnten die Anbieter frei entscheiden, lediglich für die Abfuhr der Biotonne war vorgegeben, daß eine Auffangvorrichtung für Sickerwasser im Fahrzeug vorhanden sein sollte. Ebenso war beim Kühlgerätetransport der Einsatz von LKW mit mindestens 7 ½ Tonnen verlangt worden, um ein Verpressen der Geräte zu unterbinden. Für die eingereichten Angebote konnten die Unternehmen weder eine Kostenerstattung verlangen (die Gebotskosten dürften im Vergleich zu Anlagenkonzeptionen bei Großinvestitionen recht gering ausgefallen sein) noch wurden von seiten des Auftraggebers die Kosten für die zugesandten Ausschreibungsunterlagen in Rechnung gestellt.

Bei der jüngsten Ausschreibung waren jeweils Gebote für eine Vertragslaufzeit von fünf, acht oder zehn Jahren abzugeben. Ob-

¹¹⁴³ Vgl. ebenda.

gleich das Angebot für den Zeitraum von zehn Jahren am günstigsten ausgefallen war, hat sich der Kreis dennoch für acht Jahre mit der Begründung entschieden, der Kreis wolle keine allzu langfristige Bindung an ein Unternehmen eingehen. Beim Teilnahmewettbewerb wurde zur Auflage gemacht, daß die Unternehmen schon einmal Leistungen in gleichem Umfang (Größe der Kommune) erbracht haben mußten. Alle ausgewählten Unternehmen waren anerkannte Fachfirmen, so daß letztendlich nur noch der Preis für die Vergabeentscheidung ausschlaggebendes Kriterium war. Der Zuschlag erging 1995 an die Firma SCHREIBER als bereits etabliertes Unternehmen, welches erneut als günstigster Anbieter aus dem Verfahren hervorging. Die früheren Ausschreibungen waren jeweils mit einem Anbieterwechsel einhergegangen (die STÄDTEREINIGUNG WEST hatte als erstes Unternehmen und nachfolgend die Firma SIMON den Leistungsauftrag erhalten). Der Wechsel zwischen den verschiedenen Unternehmen war unproblematisch, da praktisch nur der Name, die Fahrzeuge und die Führungsriege vor Ort wechselten. Der Auftrag für die Leistungserbringung wurde ein halbes Jahr vor Beginn erteilt, um genügend Zeit für die Vorbereitung (Beschaffung von Fahrzeugen und Personal) zu lassen.

Ausschreibende Instanz war der Landkreis, der das Vergabeverfahren auch weitestgehend selbständig durchgeführt hat. Eine Hilfestellung wurde nicht als unbedingt notwendig angesehen, es waren allerdings auch nirgends Muster für eine Ausschreibung im Abfallbereich verfügbar. Die Verbände wie etwa der Verband kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung VKS und der Verband der Abfallentsorger konnten keine verwertbaren Informationen zur Verfügung stellen. Auch in diesem Bereich tätige Unternehmen waren nicht bereit, Auskünfte zu geben. Einzig die Stadt Lüneburg hatte die dort verwendeten Ausschreibungsunterlagen zugesandt.

2.1.3 Vertragliche Regelungen

Der Vertrag mit der Firma SCHREIBER wurde über einen Zeitraum von acht Jahren abgeschlossen. Regelungen zur möglichen

Übernahme der Fahrzeuge und des Personals sind ausschließlich eine Angelegenheit des Unternehmens und nicht Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen. Auch die Weitergabe der notwendigen Betriebsgebäude an einen Nachfolgeanbieter regeln die Privatunternehmen untereinander.

Die Entlohnung des Privatunternehmers richtet sich grundsätzlich nach dem Gewicht. Bei Anlieferung durch die Entsorgungsfahrzeuge an der Deponie werden die Leistungswerte mittels elektronischer Waage gemessen. Bei den Kühlschränken erfolgt eine Abrechnung nach der Stückzahl. Teilweise wurden Fixbeträge pro Tonne mit einer Preisgleitklausel vereinbart. Grundsätzlich sollen Nachverhandlungen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen soweit wie möglich vermieden werden. Werden dennoch Ergänzungsleistungen notwendig, die sich relativ gut von denen des etablierten Anbieters abgrenzen lassen, können diese an andere Unternehmen vergeben werden, wie bei der Sammlung des Sondermülls oder der Grünschnittabfälle geschehen. Ansonsten erfolgt eine Vereinbarung mit dem etablierten Anbieter, wobei dann zur Veranschlagung der Zusatzkosten die bei der Vergabe der Gesamtleistung zugrundegelegte Urkalkulation maßgebend ist.

Bei der Angebotskalkulation waren Einheitspreise für den Zeitpunkt des Vertragsbeginns ab 1.1.1996 zu berechnen. Nach einer vereinbarten Preisgleitklausel werden die Einheitspreise in drei Komponenten aufgeschlüsselt:

(1) Festpreisanteil	32,0 %
(2) Lohnanteil	60,0 %
(3) Kraftstoffanteil	8,0 %

Der Festpreisanteil berücksichtigt die Neu- und Ersatzinvestitionen für Fahrzeuge, Maschinen und Gerätschaften. Grundlage des Lohnanteils ist der Tariflohn eines Müllwerkers im öffentlichen Dienst. Kommt es zu tariflichen Änderungen in diesem Bereich, erfolgt eine Anpassung des Entgeltes gemäß der durchschnittlichen Änderungsrate (gilt auch für Arbeitszeitverkürzungen und erhöhte Pauschalzahlungen, die dann in prozentuale Veränderungen ge-

genüber dem Basislohn umgerechnet werden). Beim Kraftstoffanteil sind die Angaben des Statistischen Bundesamtes zur Erzeugerpreisentwicklung von Dieselmotorkraftstoff in gewerblicher Nutzung maßgebend. Die Formeln zur Berechnung der neuen Entgelte mit Gewichtung nach obigen Prozentsätzen lauten dann:

$$\text{bei Änderung 2): } EP_{\text{neu}} = EP_{\text{alt}} * \{0,40 + 0,60 * (\text{Lohnänderung in \% / } 100 + 1)\}$$

$$\text{bei Änderung 3): } EP_{\text{neu}} = EP_{\text{alt}} * \{0,92 + 0,08 * (\text{Dieselpreisänderung in \% / } 100 + 1)\}$$

Das Unternehmen wurde dazu verpflichtet, eine Vertretung (Zweigniederlassung) als Standort im Kreisgebiet einzurichten, um einerseits der Kommune einen steuerlichen Vorteil zu bieten und andererseits als Ansprechpartner vor Ort zu dienen. Der Unternehmer haftet nach Vertrag in vollem Umfang für Schäden, die aus der Verletzung von gesetzlichen, polizeilichen und Unfallverhütungsvorschriften entstehen. Weiterhin ist dieser zu Schadensersatz verpflichtet, wenn Schädigungen an Straßen, Plätzen und Grundstücken durch eigenes Verschulden bei deren Nutzung auftreten. Leistungen dürfen nur an dritte Unternehmen weitervergeben werden, wenn diese fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig sind. Diesen sind keine schlechteren Bedingungen (z. B. Zahlungsbedingungen oder Sicherheitserfordernisse) einzuräumen, als zwischen Kommune und Auftragnehmer vereinbart sind. Bei der Vergabe solcher Unteraufträge ist immer die Zustimmung der Kommune erforderlich; kleine und mittlere Unternehmen sollen in angemessener Weise berücksichtigt werden. Interessanterweise wird in einer Vertragsklausel für jegliche Versuche einer Bestechung durch den Unternehmer oder dessen Mitarbeitern der mit Vorbereitung, Abschluß und Durchführung des Vertrages befaßten Verwaltungsangestellten der Auftragsentzug angedroht. Gleiches gilt für wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen im Rahmen des Vergabeverfahrens sowie bei unrichtigen Erklärungen des Unternehmers.

Für den Fall der Nichteinhaltung von Vertragsbestimmungen bezüglich der Auftragsvergabe an Subunternehmer und illegaler Beschäftigung wurde bereits im Rahmen des Vergabeverfahrens

eine Vertragsstrafe vereinbart. Diese wird bei nachgewiesenen Verstößen fällig und beläuft sich auf 10 % des gesamten Auftragswertes (Minderung auf 5 % bei nicht gegebener Vorteilsnahme durch den Unternehmer möglich). Die eingereichten Angebote der Unternehmer mußten eine Erklärung darüber enthalten, daß noch keinerlei Vorstrafen wegen illegaler Beschäftigung gegen die Bewerber vorliegen. Die allgemeine Kontrolle über die Leistungserbringung erfolgt im wesentlichen durch die Empfänger der Leistung selbst. Kommt es zu Beschwerden der Bürger, kann die Kreisverwaltung gegebenenfalls eingreifen.

2.1.4 Sonstige Erfahrungen

Für die Arbeitnehmer konnte bei der ersten Ausschreibung in den 70er Jahren eine Übernahme der früher bei der Kommune Beschäftigten mittels Gestellungsvertrag erreicht werden. Die beim privaten Arbeitgeber gezahlten Löhne sind in aller Regel höher als beim kommunalen Betrieb. Zudem haben sich die Arbeitsbelastungen nicht wesentlich gesteigert¹¹⁴⁴. Ein thematisiertes Problem bei der jüngsten Neuausschreibung war auf seiten der Arbeitnehmervertreter die Behandlung des Personals bei einem möglichen Wechsel des Anbieters nach Vertragsablauf. In aller Regel ist allerdings eine Übernahme der beim Vorgängerunternehmen beschäftigten Mitarbeiter zu beobachten, da diese über unentbehrliche Ortskenntnisse verfügen, die auch der Neuunternehmer für eine effiziente Leistungserstellung benötigt. Die Personalfrage wurde daher vom Kreis zwar aufgenommen, nicht jedoch zum Bestandteil der Ausschreibung gemacht.

Über die durch die Vergabe an einen Privatunternehmer verwirklichten Haushaltsentlastungen können keine exakten Angaben gemacht werden; der Vergleich mit der Stadt Göttingen, wo Sammlung und Transport der Abfälle durch ein kommunales Unternehmen durchgeführt werden, läßt dennoch grob das erreichte Einsparvolumen erkennen: Das private Entsorgungsunternehmen erhält für Sammlung und Transport der Abfälle im Kreisgebiet

¹¹⁴⁴ Vgl. ARNIM v., H. H./BORELL, R./VOGT, G. (1978), a.a.O., S. 72 f.

(140.000 EW) ein Entgelt, das allein den Personalkosten beim Eigenbetrieb der Stadt Göttingen (125.000 EW) für die Müllentsorgung entspricht, d. h. die Entsorgung durch einen Privatunternehmer nach Ausschreibung im Kreis ist erheblich günstiger. Absolut lassen sich diese Werte zwar nicht vergleichen, da die Bedingungen zwischen ländlichem Kreisgebiet und dem Ballungszentrum unterschiedlich sind. Zu vermuten ist allerdings, daß die Leistung im Stadtgebiet aufgrund kürzerer Transportwege sogar günstiger zu erbringen sein müßte.

Interessant im Fall des Landkreises Göttingen ist, daß bis zum Jahre 1987 die kreiseigene Deponie durch ein privates Unternehmen betrieben wurde. Die Investitionen wurden allerdings durch die Kommune getätigt, d. h. der Private stellte ausschließlich das zum Betrieb notwendige Personal und rechnete dann mit dem Landkreis ab. Das Unternehmen hatte versucht, durch falsche Abrechnungen eigene Vorteile zu sichern, d. h. der Tatbestand des Betrugs war erfüllt. Als Folge mußte der Unternehmer Zugeständnisse bei den Preisen machen, es erfolgte jedoch keine Vertragskündigung. Mit Beschluß zur Erweiterung der Deponie wurde dann jedoch das Vertragsverhältnis mit diesem Unternehmer aufgelöst. Die Deponie wird nunmehr vom Kreis in Eigenregie betrieben, was sich letztendlich als günstiger herausgestellt hat. Beim Betrieb der Deponie lassen sich demnach in diesem Falle keine Vorzüge der Privatwirtschaft belegen¹¹⁴⁵. Dies liegt wohl zum einen daran, daß sich bei der Konzeptionierung der Anlage keine wesentlichen Innovationen verwirklichen lassen und sich andererseits die Kosten für Personal und Betriebsstoffe zwischen privater und öffentlicher Leistungserstellung nicht wesentlich voneinander unterscheiden¹¹⁴⁶.

Wie auch in anderen Fällen wurde schließlich von den Verwaltungsvertretern bestätigt, daß sich die Vorschriften der VOL und der HOAI bei der Umsetzung der Maßnahmen als recht hinderlich erwiesen haben.

¹¹⁴⁵ Vgl. auch zum vorigen LANDKREIS GÖTTINGEN: Experteninterview am 11.03.1998.

¹¹⁴⁶ Inwieweit sich allerdings der Deponiebetrieb mit unterschiedlichen Standards und Größenordnungen überhaupt direkt vergleichen läßt, ist fraglich.

2.2 Landkreis Stendal

2.2.1 Ausgangslage

Bis 30.06.1994 bestand der heutige Landkreis Stendal im Bundesland Sachsen-Anhalt aus den drei einzelnen Kreisen Stendal, Havelburg und Osterburg. Diese drei Kreise hatten bereits im Jahre 1991 die gesamten Entsorgungsleistungen privatisiert, d. h. ausgehend von Stadtversorgungsgesellschaften erfolgte eine Vergabe an private Unternehmen. Neben der Entsorgung durch die Stadt kam 1992 die Entsorgung durch das DSD hinzu, wobei in den Bereichen Papiersammlung und Gelber Sack mit der Kreisverwaltung zusammengearbeitet wurde. Die ersten Verträge wurden 1991 im damaligen Landkreis Stendal mit einer Laufzeit von sieben Jahren geschlossen. Der Restmüllentsorgungsvertrag lief dagegen in Havelburg über zehn Jahre (Deponiebetrieb über fünf Jahre) und in Osterburg über 15 Jahre. Ende 1997 liefen nun die in Stendal mit kürzerer Laufzeit geschlossenen Verträge zur Restmüllentsorgung aus und mußten daher erneut ausgeschrieben werden. Zusätzlich mußte im Laufe des Jahres die Entsorgung der Bioabfälle in das Leistungspaket mit aufgenommen werden, so daß zunächst Zwischenverträge mit dem bisherigen Altanbieter von Mitte bis Ende 1997 geschlossen werden mußten. Neben der reinen Sammlung wurde mit der Ausschreibung für 1998 auch erstmals die Behandlung der Bioabfälle über acht Jahre vergeben¹¹⁴⁷.

2.2.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Entsorgungsleistungen wurden in vier Einzellosen mit Unterteilungen nach Entsorgungsgebieten im Landkreis ausgeschrieben, wobei für die Bieter immer die Möglichkeit bestand, für ein Gesamtlos zusammengefaßt oder nur für Teilgebiete Gebote abzugeben. Im einzelnen waren dies:

- Los 1: Restmüll (2 Entsorgungsgebiete, Lose 1A + 1B = 1C),
- Los 2: Sperrmüll (2 Entsorgungsgebiete, Lose 2A + 2B = 2C),

¹¹⁴⁷ Vgl. auch zum folgenden KREISVERWALTUNG STENDAL: Experteninterview am 13.03.1998 in Stendal.

- Los 3: Bioabfall (3 Entsorgungsgebiete, Lose 3A + 3 B + 3C = 3D),
- Los 4: Verwertung der Bioabfälle (für alle Entsorgungsgebiete).

Mit den ehemaligen Kreisen Havelburg und Osterburg zusammengekommen gibt es im heutigen Landkreis Stendal sechs Entsorgungsgebiete. Die einzelnen Gebiete wurden bei der Bildung der Lose zum Teil zusammengefaßt (etwa die Gebiete I und II bei Hausmüll- und Sperrmüllabfuhr zu den Losen 1A und 2A). Die Kombination aus Vergabe zusammengefaßter Leistungspakete und der Ausschreibung von Teilleistungen wurde gewählt, da sich vermuten ließ, daß ein Anbieter die Leistungen günstiger erbringen kann, als dies mehreren möglich wäre. Dies konnte allerdings nicht bestätigt werden. Die errechneten Kosten waren entgegen der Vermutung für die zusammengefaßten Lose nicht immer günstiger. Im Falle der Biokompostierung (Los 4) wurden etwa die Lose A und C zusammengefaßt und B gesondert vergeben, d. h. die Aufteilung der Leistung war günstiger als die Vergabe aller Teilleistungen an einen Unternehmer (Los 4D)¹¹⁴⁸. Für die Kompostierung können demnach keine Größen- und Verbundvorteile belegt werden. Bei Entsorgungsanlagen ist, wie auch schon in den theoretischen Erörterungen in Teil I vermutet wurde, nicht die Situation eines natürlichen Monopols gegeben.

Die Ausschreibung erfolgte auf Grundlage der VOL/A. Je nach Los waren 13 bis 23 Anbieter zu verzeichnen. Einige Unternehmen hatten nur für die zusammengefaßten Lose Gebote abgegeben, andere hatten sowohl einzeln als auch getrennt angeboten. Dabei konnte nach Auskunft der Kreisverwaltung keine Abhängigkeit von der Unternehmensgröße festgestellt werden. Insgesamt hatten 24 Bieter an dem Verfahren teilgenommen, davon 22 aus den neuen und nur zwei aus den alten Bundesländern. Trotz europaweiter Ausschreibung und dementsprechender Bekanntmachung im Supplement der EU lag kein Angebot aus dem EU-Ausland vor.

¹¹⁴⁸ Vgl. ebenda.

Die Leistungsanforderungen bezüglich der einzusetzenden Fahrzeugen als auch der zu verwendenden Entleerungssysteme waren exakt vorgegeben. Bei den relevanten Rahmendaten wurden Ist- und Prognosewerte angegeben (Einwohnerzahlen, Flächendaten, u. a.). Im voraus festgelegt wurde gleichfalls die für die spätere vertragliche Vereinbarung angestrebte Regelung für mögliche Preisanpassungen. Von den Anbietern war eine Teilnahmegebühr von 50 DM als Gegenleistung für die zugesandten Ausschreibungsunterlagen zu entrichten.

Es gab interessanterweise Nebenangebote in der Form, daß, wenn der Zuschlag an das betreffende Unternehmen für ein bestimmtes Versorgungsgebiet ergeht, Preisnachlässe für bereits durchgeführte Teilleistungen in anderen Entsorgungsgebieten des Kreises angeboten wurden¹¹⁴⁹. Die bereits etablierten Anbieter haben demnach versucht, ihre Stellung gegenüber der Konkurrenz auszunutzen und den Marktzugang zu erschweren. Den anderen Anbietern sind derartige Angebote nicht möglich. Die Tatsache, daß es den etablierten Entsorgern möglich ist, Preisnachlässe bei anderen Leistungen zu gewähren, läßt den Schluß auf mögliche Größen- und Verbundvorteile zu. Da nicht alle Leistungen erneut ausgeschrieben wurden, ist es dem Neuanbieter nicht möglich, die erwähnten Vorteile für sich zu nutzen.

Die Ausschreibung wurde durch die ALS Abfallentsorgungsgesellschaft mbH vorbereitet, die nach § 3 des Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt allgemein mit den Aufgaben der Abfallwirtschaft im Landkreis betraut ist (Koordinationsfunktion, Betrieb der Hausmülldeponien, Gebühreneinzug und Abfallberatung als privatrechtliche Gesellschaft im Besitz der Kommune)¹¹⁵⁰. Instanz für die Vergabe war jedoch der Landkreis. Ein Ingenieurbüro hat die eingereichten Entwürfe bewertet und eine Entscheidungsvorlage für den Kreistag erarbeitet. Dabei handelt es sich um den einzig größeren Kostenfaktor, der mit der Durchführung des Ausschrei-

¹¹⁴⁹ Wie oben erwähnt, hatten einige Bieter bereits Verträge für Entsorgungsgebiete mit längerer Laufzeit inne. Vgl. auch zum vorigen ebenda.

¹¹⁵⁰ Vgl. § 1 Satzung über die Abfallentsorgung (Abfallentsorgungssatzung) für den Landkreis Stendal, in: AMTSBLATT für den Landkreis Stendal vom 12. Dezember 1996, S. 1.

bungsverfahrens in Verbindung zu bringen ist. Erster Grundsatz beim Vergabeentscheid war die Zuverlässigkeit der privaten Unternehmer. Dazu wurden Erkundigungen über die bisherigen Tätigkeitsbereiche der Unternehmen eingeholt und Bietergespräche geführt, in denen gezielt zu Aspekten der Leistungsfähigkeit und vorhandenen Erfahrungen auf dem betreffenden Leistungsgebiet befragt wurde. Erst an zweiter Stelle war der Preis für den Vergabeentscheid ausschlaggebend¹¹⁵¹.

Die Kompostierung (Los 4) wurde an ein Unternehmen aus der Region vergeben. Im Bereich der Hausmüllentsorgung erging der Zuschlag für das Los 1C (1A+1B) an ein Unternehmen, das seinen Stammsitz in den westlichen Bundesländern hat, aber bereits seit 1991 in den neuen Ländern aktiv ist. Auch im Kreisgebiet war das Unternehmen schon tätig und konnte somit seinen Tätigkeitsumfang weiter ausbauen. Bei der Sperrmüllentsorgung für das Los 2A wurde ein regionales Unternehmen beauftragt, welches bislang nur zum Teil im Abfallbereich tätig war. Los 2B ging an ein Unternehmen, das bisher schon im Nachbarkreis tätig und dort aus einem ehemaligen kommunalen Betrieb durch Privatisierung hervorgegangen ist. Im Bereich Bioabfall erging der Zuschlag für die Lose 3A und 3C an dasselbe Unternehmen, welches schon den Zuschlag für die Hausmüllentsorgung erhalten hat. Los 3B wurde einem Unternehmen aus Sachsen zugesprochen. Im Prinzip hat in allen ausgeschriebenen Leistungsbereichen ein Wechsel der Anbieter stattgefunden, auch wenn ein Unternehmen seine bisherige Stellung ausbauen konnte, dies jedoch nicht im gleichen Entsorgungsgebiet.

2.2.3 Vertragliche Regelungen

Im mit dem jeweiligen privaten Entsorgungsunternehmen geschlossenen Vertrag ist festgelegt, zu welchen Leistungen der private Unternehmer verpflichtet ist: Er hat die technischen Voraussetzungen zur Aufgabenerledigung zu schaffen, das notwendige

¹¹⁵¹ Vgl. auch im folgenden KREISVERWALTUNG STENDAL: Experteninterview am 13.03.1998.

Personal zu stellen und für die Beseitigung von Verunreinigungen von öffentlichen Wegen infolge der Aufgabenwahrnehmung zu sorgen. Ansonsten ist eine Säuberung durch den Auftraggeber auf Kosten des Unternehmens vorgesehen. Das Entsorgungsunternehmen ist weiterhin dazu verpflichtet, die Leistungen im Rahmen des Auftrages entsprechend der Losvergabe strikt von anderweitig erbrachten Leistungen innerhalb des Unternehmens zu trennen. Die Behältergestaltung erfolgt durch Dritte und ist daher nicht Bestandteil des Leistungsvertrages. Das Entsorgungsunternehmen hat allerdings auf Anforderung durch die Kreisverwaltung die Bereitstellung von Abfallsäcken zu übernehmen. Der Auftragnehmer kann sich mit Zustimmung des öffentlichen Auftraggebers zur Leistungserstellung Dritter bedienen. Gleiches gilt für eine Umwandlung der Rechtsform des Entsorgungsunternehmens und die Übernahme durch Dritte. Änderungen von Abfuhrzeiten aufgrund von Feiertagen und Abstellplätze für Behältnisse bei unzugänglichen Grundstücken werden im Einvernehmen zwischen Kommune und Unternehmer bestimmt. Die Anlieferorte (derzeit Deponie Stendal) und Regelungen bezüglich einzusetzender Gebührenbanderolen zum Nachweis der Abfuhrleistung bestimmt der Auftraggeber (Kreis). Der Abfuhrunternehmer muß dem Kreis jährlich einen ausgearbeiteten Abfuhrplan mit den Abfuhrterminen zur Bestätigung vorlegen.

Die Laufzeit umfaßt acht Jahre (01.01.1998 - 31.12.2005). Erfolgt keine rechtzeitige Kündigung des Vertrages zwölf Monate vor Ablauf der Geltungsdauer, verlängert sie sich automatisch jeweils um ein Jahr. Die vereinbarten Entgelte für die erbrachten Entsorgungsleistungen richten sich im wesentlichen nach der Anzahl der geleerten Behälter. Bis zu einem Anschlußgrad von 30 % erfolgt allerdings eine Entlohnung nach der Stundenleistung, erst darüber hinaus ist die Behälterzahl maßgebend. Dabei ist eine Staffelung nach verschiedenen Behältergrößen vorgesehen. Weiterhin sind im Vertrag bereits Regelungen für eventuell notwendige Zusatzleistungen enthalten. Dazu zählt die Umstellung der Bemessungsgröße für die Entgeltabrechnung bei Einführung eines Behälteridentifikationssystems. Dieses System wird vom Landkreis vorgegeben, dafür notwendige Anbauten an den Fahrzeugen muß der Unternehmer zulassen. Damit verbundene Zusatzkosten

werden in auszuhandelnden Nachträgen abgegolten. Allgemein wurde für künftige Kostenveränderungen eine Preisgleitklausel im Vertrag aufgenommen. Danach werden nach Antrag am Ende eines Geschäftsjahres die Verrechnungspreise gemäß einer fixierten Formel angepaßt, in der die Entwicklung der Lohnkosten mit 75 % und der Kraftstoffkosten mit 12,5 % Berücksichtigung finden, während Kostenveränderungen durch Abschreibungen und Zinsen von dieser Regelung ausgeschlossen sind. Die anzuwendende Preisanpassungsformel lautet:

$$P_{\text{neu}} = P_{\text{alt}} * \{ 1 + (\text{IDK} / 100 * A + \text{ILO} / 100 * B) \}$$

IDK : Indexveränderung Kraftstoff in %

ILO : Lohnveränderung Ecklohngruppe in %

A : Anteil der Kraftstoffkosten in %

B : Anteil der Lohnkosten in %

Als notwendig gewordene Zusatzleistung wurde die Entsorgung von Sonderabfällen aus den privaten Haushalten kürzlich für vier Jahre an ein privates Unternehmen vergeben. Dieser Bereich ist als besonders überwachungsbedürftig anzusehen. Insgesamt sieben Bieter haben an dem Verfahren teilgenommen (von acht eingegangenen Angeboten war eines ungültig). Diese Erweiterung des Leistungsbereiches wurde demnach nicht an den bereits etablierten Anbieter mittels Ergänzungsvereinbarung übertragen, sondern erneut ausgeschrieben.

Kommt es zu Vertragsverstößen, indem etwa Tonnen nicht abgeholt werden, so wird der Unternehmer angewiesen, den Mißstand zu beseitigen. Die entsprechende Kontrolle erfolgt durch die Bürger (Beschwerden im Falle nicht abgeholter Mülltonnen). Kommt der private Vertragspartner in Leistungsverzug, so ist nach Vertrag der Auftraggeber nach wiederholter Abmahnung und einer eingeräumten Frist zur Beseitigung der Minderleistung berechtigt, den Vertrag (mit vierwöchiger Frist) zu kündigen. Der Vertrag sieht keine gesonderten Regelungen und Absicherungen für einen Leistungsausfall durch Konkurs des privaten Entsorgungsunternehmens vor.

2.2.4 Sonstige Erfahrungen

Bezüglich des Personals haben sich folgende Entwicklungen gezeigt: Bei der Auflösung der kommunalen Unternehmen im Rahmen der erstmaligen Ausschreibung wurde in Stendal das Personal des öffentlichen Betriebes vom Privatunternehmer übernommen. In Havelburg dagegen hat der Privatunternehmer eigenes Personal eingestellt, die Mitarbeiter des ehemals kommunalen Unternehmens wurden in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt. Bei den wiederholten Neuausschreibungen sollen sich die Unternehmen untereinander über die Übernahme der Arbeitnehmer verständigen. Obgleich der Kreis die Übernahme nur empfohlen hatte, erfolgte diese fast ausnahmslos (hier ist wohl wiederum die Ortskenntnis der Mitarbeiter des etablierten Anbieters bedeutsam).

Hinsichtlich der erzielten Einspareffekte lassen sich auch im Fall Stendal nach Auskunft der Verwaltungsvertreter für die Erstausschreibung im Jahre 1991 keine direkten Kostenvergleiche anstellen. Allerdings ergaben sich gegenüber den Ergebnissen bei Erstausschreibung um 30 % verringerte Kosten bei der Vergabe 1997/98. Dies ist vermutlich damit zu begründen, daß bei der ersten Vergabe an einen privaten Entsorger 1991 zu wenige Bieter berücksichtigt wurden und somit der Ausschreibungsinstanz ein nur unzureichender Maßstab zur Angebotsbewertung zur Verfügung stand, d. h. es war keine für ein effizientes Vergabeverfahren ausreichende Wettbewerbsintensität gegeben. Die resultierenden Gebührenminderungen für das Jahr 1998 stießen bei der Bevölkerung auf positive Resonanz.

2.3 Neuwied

2.3.1 Ausgangslage

Im Jahre 1972 wurde in Rheinland-Pfalz die Aufgabe der Abfallentsorgung auf die Kreise übertragen. Damals erfolgte im Landkreis Neuwied (154.250 EW, Stand 1992) eine freihändige Vergabe der Leistungen an die Firma SCHEELLE. Die erste wettbewerbliche Ausschreibung fand im Jahre 1988/89 mit Vergabe zum 1.1.1990 auf zehn Jahre statt. Zu diesem Zeitpunkt bestand das Duale System im Abfallbereich nach dem Kreislaufwirt-

schaftsgesetz noch nicht, so daß eine umfassende Leistung ausgeschrieben werden konnte. Diese reichte von der Sammlung sämtlicher Abfallsorten über die Sortierung bis hin zur Verwertung. Im einzelnen sind als Leistungskomponenten zu nennen:

- Bereitstellung der Container und Müllbehälter, deren Transport bei Hausmüll und hausmüllähnlichem Gewerbemüll sowie gesonderte Containerdienste (mit ausgeschrieben wurde ein Rollservice im Stadtgebiet Neuwied, der privatrechtlich mit dem Nutzer auf freiwilliger Basis zu vereinbaren und abzurechnen war, alternativ war eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für sämtliche Anschlußpflichtigen vorgesehen).
- Sammlung und Transport von Sperrmüll, Gartenabfällen und Problemmüll aus Privathaushalten.
- Einrichtung einer Betriebsstätte mit Umladestation, Sortieranlage, Wertstoffzwischenlager, entsprechendem Fahrzeugpark, Rangierräumen, Verwiegeanlage, Vorratslager, Werkstatt und Verwaltungseinheit im Einzugsgebiet der Stadt Neuwied als Ballungsgebiet. Im Raum Linz/Rhein war zusätzlich der Betrieb einer Umlade- und Verwiegeeinrichtung vorgesehen.
- Übernahme der Öffentlichkeitsarbeit (Erstellung des „Umwelt-Scheckheftes“ inklusive Ersatzreserven und erforderlichen Neuauflagen, Durchführung der Bürgerberatung, regelmäßige Informationsveranstaltungen, Pressegespräche und Erstellung/Verteilung von Werbeschriften).
- Bau und Betrieb eines Kompostwerkes (zunächst sollte nur die Biotonnensammlung als Leistung ausgeschrieben werden, was jedoch unterblieb, da sich der Kreis entschlossen hatte, direkt in die Kompostierung einzusteigen. Es wurde daher der Bau und Betrieb eines ganzen Kompostwerkes verwirklicht).
- Vermarktung der Wertstoffe (im Landkreis werden bereits seit längerem Wertstoffe gesammelt und verwertet).
- Beschaffung und Verkauf von Abfallsäcken (gegen eine in der Abfallsatzung bestimmte Gebühr).

Alle Aufgaben, die mit der Deponierung zusammenhängen, also alle Restabfallanlagen, sind in der Trägerschaft des Kreises belassen worden. Dazu zählt auch eine Sickerwasserkläranlage. Die Sortiereinrichtungen sind dagegen in die Hand eines Privatunternehmers vergeben worden. Die Gesamtleistung wurde nicht wie im Fall Stendal in Lose unterteilt. Die erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeführte Aufgabe der Biokompostierung ist auf der Grundlage einer sogenannten „Optimierungsklausel“ im Vertrag nachträglich durch eine Ergänzungsvereinbarung mit aufgenommen worden. Während zunächst durchaus die Pflicht zur Ausschreibung dieser Leistung gesehen wurde, hat der zuständige Ausschuß weitgehend aus politischer Abwägung heraus entschieden, daß neben dem bereits etablierten Anbieter nach der Ausschreibung nicht ein dritter Anbieter auftreten sollte. Dies wurde damit begründet, daß der Angebotspreis der Firma SCHEELE sehr günstig war und weit unter den ansonsten im Land geltenden Preisen lag (das Land Rheinland-Pfalz hatte eine entsprechende Vergleichsstatistik vorgelegt). Gleiches galt für die Elektronikschrottverwertung, die ebenfalls nicht ausgeschrieben wurde und bei der nur ein einfacher Preisvergleich erfolgte.

Nach Auffassung des befragten Abteilungsleiters bei der Landkreisverwaltung ist grundsätzlich denkbar, daß z. B. im Falle des Grünschnittes die Leistungserbringung durch eine andere Gesellschaft erfolgt oder daß der Sperrmüll durch dritte Fuhrunternehmer abgeholt wird. Eine solche ergänzende Vergabe von Teilleistungen in Einzellosen würde die Stellung des etablierten Anbieters schwächen und einen verstärkten Wettbewerbsdruck auslösen¹¹⁵².

2.3.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Erstausschreibung zum 1.1.1990 erfolgte auf Grundlage der VOL. Das Vergabevorhaben wurde wie üblich im Submissionsanzeiger sowie in der örtlichen Tagespresse bekanntgegeben. Die

¹¹⁵² Dieser Vorzug wurde auch in dem geführten Experteninterview in Neuwied so gesehen. Vgl. auch zum folgenden KREISVERWALTUNG NEUWIED, Abteilung Umwelt und Abfallwirtschaft: Experteninterview am 11.11.1997 in Neuwied.

Ausschreibung war damals noch nicht europaweit vorzunehmen. Insgesamt wurden 14 Angebote abgegeben, von denen allerdings nur neun prüffähig waren. Die verschiedenen Angebotssummen für die Leistungsübernahme bewegten sich im Bereich zwischen rund 16 und 24 Mio. DM. Teilweise waren die Angebote nicht vollständig eingereicht worden (es fehlten z. B. die Referenzbelege, die Bankauskünfte sowie Angaben zur Befähigung). Die Leistung war bei der Ausschreibung detailliert vorgegeben worden, d. h. es gab so gut wie keine Spielräume bei der Angebotsausgestaltung für den Bieter. Dies ist aus Sicht der Verwaltung unter anderem damit zu rechtfertigen, daß die Abfallentsorgung bereits vor der Ausschreibung mit einem Privatunternehmen gut funktionierte und man daher keine wesentlichen Änderungen vornehmen wollte. Es war deshalb auch kein Ideenwettbewerb erwünscht.

Die Bieter mußten im Rahmen der Angebote Referenzbelege über bereits erbrachte Dienstleistungen gleicher Dimension, Unbedenklichkeitsbescheinigungen der AOK, der Berufsgenossenschaft und des Finanzamtes, bestehende Abnahmeverträge für Wertstoffe sowie eine Ermächtigung zur Einholung von Bankauskünften beifügen. Gleichfalls mußte schon im Vorfeld die Bereitschaft zur Ausbildung in Fachberufen im Entsorgungsbereich gemeinsam mit dem Auftraggeber bekundet werden. Bei den Angebotspreisen war eine Mischkalkulation mit Festpreisen unabhängig von der Transportentfernung zwischen Aufnahme- und Abladeort vorzunehmen. Zudem war bereits eine Kalkulation für Optimierungen und angestrebte Ergänzungen vorzulegen (z. B. verbessertes Sammelsystem bei den Fahrzeugen, Sammlung von Kunststoffen, getrennte Entsorgung von Kühlschränken und testweise Einführung der Biotonne in einem Versuchsgebiet). Den Ausschreibungsunterlagen beigefügt war eine detaillierte Leistungsbeschreibung mit Angaben zur Bedarfsstruktur, Art der vorgesehenen Sammlung (Vorgaben zur Packweise von Grünabfällen und die verlangte Annahme von Problemabfällen durch chemisch geschultes Personal etc.), vorgesehenen Ausstattung und Funktion der Umladestationen in Linz und Neuwied (z. B. auch Angaben zur Öffnungszeit und Nutzung zur privaten Anlieferung von Abfällen) sowie zur Wertstoffsortieranlage (dem Stand der Technik entsprechend zu errichten).

Ausschlaggebend für die Vergabeentscheidung war der angebotene Preis. In der Auswertung der eingegangenen Angebote ergab sich ein Preisvorteil der Firma SCHEELE¹¹⁵³, die auch schon zuvor die Entsorgungsleistung wahrgenommen hatte, von rund 3 Mio. DM gegenüber dem nächstgünstigsten Bieter, so daß ein recht klarer Vergabeentscheid zugunsten dieses Unternehmens getroffen werden konnte. Zuverlässigkeit und Qualität in der Leistungserstellung waren bei dem Altunternehmer bereits hinreichend bekannt. Insoweit konnte dieser sicherlich einen Standortvorteil für sich verbuchen, wie auch von dem für den Abfallbereich des Kreises zuständigen Abteilungsleiter bestätigt wurde. Die Ausschreibung hat weiterhin ergeben, daß sich die angestrebte Optimierung beim Müllsammelsystem (getrennte Erfassungs- und Einsammlungssysteme) noch nicht umsetzen ließ, da nach Angaben der Bieterunternehmen sowohl die mit dieser verbundene Kostenentwicklung als auch der Zeitraum bis zur Serienreife der Systeme noch unbekannt waren. Es wurden dahingehend auch keine Alternativ- oder Nebenangebote eingereicht, obgleich ausdrücklich dazu aufgefordert wurde.

Für die Durchführung des Vergabeverfahrens wurde im Kreis Neuwied kein externes Beratungsbüro mit den entsprechenden Aufgaben betraut, sondern auf eigene Mitarbeiter zurückgegriffen. Sowohl in technischer als auch in juristischer Hinsicht ist die dafür erforderliche Fachkompetenz innerhalb der Kreisverwaltung vorhanden. Zur Begleitung wurde eine Strategiekommission gebildet, die sich aus Ratsvertretern zusammensetzte. Die Wertung der Angebote wurde gleichfalls vom Kreis vorgenommen. Wäre ein Ingenieurbüro beauftragt worden, hätte dies mit ca. 50.000 bis 60.000 DM zu Buche geschlagen. Für die Folgeausschreibung ab dem Jahr 2000 war bereits zum Zeitpunkt dieser Untersuchung ein neuer Mitarbeiter bei der Kreisverwaltung angestellt worden, der sich ausschließlich mit dieser Aufgabe befassen soll (Beamter des gehobenen Dienstes)¹¹⁵⁴. Ob allerdings im Endeffekt diese Perso-

¹¹⁵³ Hier handelte es sich genauer um die Bietergemeinschaft SCHEELE-HERMES.

¹¹⁵⁴ Vgl. auch zum vorigen LANDKREIS NEUWIED: Experteninterview am 11.11.1997.

nalkosten geringer sein werden als die Fremdbeauftragung privater Expertenbüros, ist recht fraglich. Diese dürften ebenfalls 50-60.000 DM pro Jahr betragen. Darüber hinaus verfügen externe Sachverständige vermutlich über ein breiteres Erfahrungsspektrum.

2.3.3 Vertragliche Regelungen

Auf Grundlage des Leistungsverzeichnisses, eines als Anlage bei der Ausschreibung beigefügten Vertragsentwurfs und der relevanten Satzungen des Landkreises wurde nach Zuschlagserteilung mit dem privaten Unternehmer ein Betriebsführungsvertrag ausgehandelt. Darin wird nochmals festgelegt, daß die Durchführung der Abfallentsorgungsaufgabe durch den privaten Auftragnehmer grundsätzlich der Abfallsatzung des Landkreises sowie sonstigen gesetzlichen Vorschriften entsprechen muß. Die einzusetzende Mindestausstattung an Personal und Fahrzeugen ergibt sich aus der Angebotskalkulation des Unternehmens und wurde somit Vertragsbestandteil. Entgegen den Vorgaben bei der Ausschreibung wird ein Abfallberater vom Landkreis und nicht vom Privatunternehmer beschäftigt. Da wiederum andere Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit nach dem Leistungsverzeichnis dem Privatunternehmer obliegen, wird diese Aufgabe folglich gemeinschaftlich wahrgenommen.

Der Landkreis hat nach Vertrag eine Reihe von Einwirkungsrechten auf die Aufgabendurchführung. Sowohl die Notwendigkeit zum Einsatz von Sonderfahrzeugen - etwa aufgrund besonderer Straßenverhältnisse oder Abfallarten - als auch die Größe, Art und Menge der bereitzustellenden Abfallbehälter bestimmt der Kreis. Über organisatorische Maßnahmen der Unternehmung, die Belange der Bürger tangieren, ist der Kreis zu unterrichten und gleichfalls Einvernehmen herzustellen. Weiterhin ist der Abfuhrplan für die Abfallbehälter der Haushalte und für die Container unter Zustimmung des Landkreises zu erarbeiten. Daneben existieren diverse Informationspflichten des Entsorgungsunternehmens. Nach Vertrag ist dieser dazu verpflichtet, halbjährlich Daten über die gesammelten Abfallmengen, die Ein- und Ausgangsmengen bei

der Sortieranlage, die in der Deponie eingelagerten Restabfallmengen, die entsorgten Problemabfälle sowie die einer Verwertung zugeführten Wertstoffe an die Kreisverwaltung weiterzuleiten. Darüber hinaus ist der Nachweis über die eingerichteten Verkaufsstellen für Müllsäcke, die eingekauften Bestände und den getätigten Verkauf zu erbringen¹¹⁵⁵.

Die Laufzeit des Vertrages beträgt zehn Jahre und wird ohne fristgerecht eingehende Kündigung einer Vertragspartei jeweils um ein weiteres Jahr verlängert. Dennoch wurde darauf geachtet, daß keine endgültige Bindung an den Privatunternehmer erfolgt. So kann der Vertrag bei Übergang der Entsorgungsaufgaben des Kreises auf eine Müllverwertungsgesellschaft zur thermischen Verwertung für den Großraum Koblenz vorzeitig unter Einhaltung einer Frist gekündigt werden. Zudem kann grundsätzlich von jeder der Vertragsparteien bei erheblichen Änderungen der Rahmenbedingungen des Vertrages, die für eine Partei unzumutbare Bedingungen schafft, die Anpassung des Vertragsinhaltes verlangt oder der Vertrag insgesamt gekündigt werden.

Die Entgeltregelung ist im Vertragswerk recht ausführlich formuliert worden. Für die einzelnen Teilleistungen gelten folgende Vereinbarungen:

- Für die Entsorgungsleistung beim Hausmüll (Bereitstellung, Sammlung und Befördern der Abfallbehälter, Sperrmüll- und Grünabfallsammlung und Annahme des Problemmülls) wird ein nach der Personenzahl in den zu bedienenden Haushaltsgrößen (zwischen 100 DM bei Einpersonenhaushalt und 160 DM bei Mehr-Personenhaushalt) und bei Sammlung und Transport von Gewerbemüll ein nach der Gefäßgröße gestaffeltes Entgelt gezahlt.
- Bei regelmäßig zu entleerenden Containern wird je nach Häufigkeit der Leerung und dem genutzten Füllraum ein fixiertes Entgelt (laut Tabelle als Vertragsbestandteil) zuzüglich einer Miet-

¹¹⁵⁵ Vgl. auch zum folgenden LANDKREIS NEUWIED: Experteninterview am 11.11.1997.

gebühr bei im Eigentum der Unternehmung befindlichen Gefäßen geleistet. Vorübergehende Aufstellungen nach Vereinbarung werden gemäß Größe und Dauer der Überlassung berechnet.

- Für den Verkauf der Müllsäcke wird dem Unternehmer ein Anteil an deren Verkaufspreis zugestanden (Verkauf nach festgelegter Gebühr, wovon die Gebietskörperschaft und der Private Anteile einbehalten).
- Bei Kühlgeräten und Leuchtstoffröhren ist eine Jahrespauschale pro Einwohner vereinbart.
- Der Betrieb der beiden Umladestationen an zwei Standorten wird über eine jährliche Pauschale abgegolten. Die Sortieranlage findet hingegen als Preis pro Einwohner Eingang in die Abrechnung.
- Bei Sortierung des Gewerbemülls erfolgt die Abrechnung nach der Menge der Wertstoffe (DM/t).
- Der Transport von Altreifen zur Deponie wird je nach deren Art pro Stück entgolten.
- Für die nach Leistungsverzeichnis zu leistende Öffentlichkeitsarbeit ist ein Jahresbetrag festgelegt worden.

Ergänzend zur Leistungsbeschreibung notwendig werdende Arbeiten werden nach Vertrag auf Basis der ursprünglich vorgenommenen Kalkulation vergütet. Im Streitfall dient die beim Kreis zu hinterlegende Urkalkulation als Maßgabe. Die Gelder für den Elektronikschrott werden inzwischen gesondert berechnet. Sie waren zuvor Bestandteil bei der Abrechnung des allgemeinen Sperrmülls.

In einer sogenannten Optimierungsklausel werden die Vertragspartner dazu angehalten, das Abfallentsorgungskonzept hinsichtlich des Umweltschutzes, der Vermeidung und Verwertung von Abfällen sowie der Kosteneffizienz zu optimieren. Angestrebt wird in diesem Zusammenhang eine angemessene Entgeltanpassung für Mehr- oder Minderleistungen des Auftragnehmers, die es jeweils auszuhandeln gilt. Daneben kommt es nach einer vertraglichen Preisgleitklausel zur Anpassung der Entgelte, wenn sich

Erhöhungen in den der Kalkulation zugrundeliegenden Kosten-
gruppen ergeben, die wie folgt gewichtet werden:

- gesetzliche und tarifliche Leistungen an Arbeitnehmer (gemäß Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst) 70 %
- Abschreibung, Wiederbeschaffung und Unterhaltung von Fahrzeugen (laut Erzeugerpreisindex für gewerbliche Produkte bei Straßenfahrzeugen) 20 %
- Betriebsstoffe (laut Erzeugerpreisindex für gewerbliche Produkte bei Dieselmotoren) 10 %

Die Änderungen müssen vom Auftragnehmer belegt und fristgerecht für das darauffolgende Kalenderjahr beantragt werden. Die Verrechnungspreise waren insgesamt allerdings für die ersten vier Jahre festgeschrieben. In der Praxis kam die Anpassungsregel daher erst nach fünf Jahren erstmalig zur Anwendung. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten die Preise weitgehend auf konstantem Niveau gehalten werden, steigende Verbrauchs- und Personalkosten machten dann allerdings nach Auskunft des befragten Abteilungsleiters eine Anhebung unerlässlich.

Zur Einführung der getrennten Sammlung und Kompostierung organischer Abfälle wurde, wie bereits erwähnt, 1993 eine Ergänzungsvereinbarung mit dem etablierten Anbieter SCHEELE getroffen. Neben der Behältergestaltung, der Sammlung und dem Transport des Bioabfalls gehörte auch der Bau und Betrieb eines Kompostwerkes zur übernommenen Leistungspflicht des Entsorgungsunternehmens. Die Anlage wird mit einer Kapazität errichtet, die auch die Behandlung der Kompostabfälle des Landkreises Ahrweiler erlaubt, womit sich der Kreis im voraus einverstanden erklärt hat. Sollen darüber hinaus Bioabfälle anderer Gebietskörperschaften aufgenommen werden, ist die Zustimmung des Landkreises erforderlich¹¹⁵⁶. Nicht kompostierbares Material wird in der Kreisdeponie eingelagert. Die Vermarktung des gewonnenen Kompostmaterials erfolgt auf Rechnung des privaten Entsorgers,

allerdings kann der Landkreis die kostenlose Überlassung von bis zu 100 % des gewonnenen Materials für Rekultivierungs- und landschaftsgestalterische Maßnahmen verlangen. Die Entgeltabrechnung umfaßt eine Behältermiete als Stückpreis je Abfallgefäß (braune Tonne) oder bereitgestelltem Abfallsack und einen Pauschalpreis pro Stück für die Erstauslieferung der Abfalltonnen sowie einen Fixbetrag pro Einwohner für die Sammlung der organischen Abfälle, der nach der dafür notwendig werdenden Anzahl an Fahrzeugen in zwei Stufen angegeben wird. Letztlich erhält die Firma SCHEELE ein an den aufgenommenen Kompostabfallmengen bemessenes Entgelt (DM/t).

Werden bei der Vermarktung des Kompostes Überschüsse erzielt, hat dies eine Anpassung des Entgeltes zur Folge (zur Zeit sind allerdings ausschließlich Zuzahlungen des Kreises notwendig). Bei Kostenveränderungen ist die obige vertragliche Preisgleitklausel anzuwenden, ergänzend können beim anlagenbezogenen Anteil des Entgeltes Kostensteigerungen aufgrund von genehmigungsbehördlichen Auflagen/Nebenbestimmungen oder Weisungen des Landkreises geltend gemacht werden. Für die Übergangszeit bis zur Fertigstellung der Kompostieranlage wurde ebenfalls eine gesonderte Entgeltregelung vereinbart. Inhalt der Ergänzungsvereinbarung waren auch Regelungen gemäß der Optimierungsklausel zur Einführung eines Entgeltes für die bis dahin kostenlos durchgeführte Schrottsammlung, Konzentration der Entsorgungseinrichtungen durch Verlegung der Umladestation in einen Entsorgungspark (Baukostenanteil vom Kreis jährlich entgolten), bezüglich der nunmehr zu zahlenden Kfz-Steuer (wird vom Landkreis bei Nachweis erstattet) sowie eine Klärung der Kompetenzabgrenzungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Im übrigen bleiben die Regelungen des 1989 geschlossenen Vertrages unberührt.

¹¹⁵⁶ Auf die Problematik der Fremdeinlagerungen wird weiter unten nochmals eingegangen.

Da die private Gesellschaft für alle Schäden infolge der Aufgabenwahrnehmung haftet (sofern diese dafür verantwortlich zu machen ist), mußten Versicherungen über Mindestschadenssummen abgeschlossen und nachgewiesen werden (Personenschäden bis 2 Mio., Sachschäden bis 1 Mio. und Vermögensschäden bis zu 500.000 DM). Verlangt waren im Rahmen der Vergabe zur Absicherung gegen mögliche Insolvenz die Vorlage von Erfüllungsbürgschaften und der Nachweis über den Abschluß von entsprechenden Versicherungen. Allgemein gilt jedoch nach Einschätzung des befragten Abteilungsleiters, daß das auf Gebühren basierende Entgelt des Kreises eine sichere Zahlung darstellt und zudem ein Konkurs allein aufgrund der Größe des beauftragten Unternehmens nicht zu befürchten ist. Sollte dennoch dieser Fall eintreten, würde der Kreis die Aufgabe voraussichtlich selbst übernehmen. Ein Heimfallrecht bei den abfallwirtschaftlichen Einrichtungen ist zwar nicht vorgesehen, bei einer Zwangsversteigerung bestünde für den Kreis aber die Möglichkeit einer Übernahme.

Kommt die private Entsorgungsgesellschaft den ihr aus dem Vertrag erwachsenden Pflichten nicht nach, so ist der Kreis berechtigt, die Durchführung der entsprechenden Leistungen auf Kosten des Unternehmers zu veranlassen. Gleichfalls besteht die Möglichkeit der fristlosen Vertragskündigung, falls es zu groben Verstößen gegen die Vertragsbestimmungen kommt und diese auch nach schriftlicher Aufforderung nicht unterbunden werden. Dieses Recht steht auch dem Privaten zu, wenn trotz Mahnung die Zahlung des vereinbarten Entgeltes ausbleibt. Bislang gab es einen Fall von Unstimmigkeiten bei der Vertragsauslegung, in deren Folge Konsequenzen angedroht wurden. Anlaß hierfür war, daß durch die Firma SCHEELE in der Kompostanlage zusätzlich 8000 t Biomüll aus der Stadt Koblenz eingelagert wurden, obgleich nur ein Durchsatz von 32.000 t/Jahr genehmigt war und sich mit den Fremdmengen zusammengenommen die eingelagerte Menge auf 40.000 t belief. Das Problem der Fremdmengeneinlagerung wurde in der Weise gelöst, daß die Stadt diese Mengen quasi in Rechnung gestellt hat, d. h. die zusätzlichen Mengen werden bei der Entgeltabrechnung angerechnet und das vom Landkreis zu zahlende Entgelt entsprechend vermindert.

Der Landkreis kann die Aufgabenerfüllung durch einen beauftragten Dritten überwachen lassen und ist zudem berechtigt, Anordnungen gegenüber dem Entsorgungsunternehmen zu erlassen. Diese Kontrollen der Leistungserbringung sind in der Praxis allerdings nicht sonderlich bedeutsam. Da ein Teil der Leistungen nach Inputmengen entgolten wird (z. B. Biomüll oder Altpapier), wird ein eigener Wiegemeister des Kreises beschäftigt, der für die ordnungsgemäße Mengenbestimmung zuständig ist (Diese Aufgabe sollte nicht dem Privatunternehmer überlassen werden). Die dabei dem Kreis entstehenden Personalkosten werden dem Entsorgungsunternehmen bei der Entgeltabrechnung angelastet. Weiterhin muß das Entsorgungsunternehmen detailliert nachweisen, auf welche Weise und an welchem Ort die Wertstoffe vermarktet wurden. Es erfolgt keine gesonderte Kontrolle der Buchhaltung des Unternehmens. Allenfalls ließe sich dadurch die Höhe des Gewinnes ermitteln, was allerdings der Kontrolle nicht sonderlich dienlich wäre. Beim Elektronikschrott sind detailliert die Wiegescheine vorzulegen. Ein Nachweis der Kompostvermarktung ist ebenfalls vorgesehen.

Bei Vertragsende sind die durch den privaten Entsorger bereitgestellten Gefäße zum Zeitwert an den Landkreis zu übertragen oder zum vereinbarten Preis bis zum Ersatzzeitpunkt zu überlassen. Gleichfalls sind die Einrichtungen der Sortieranlage und Umladestation auf Verlangen des Kreises zum Zeitwert zu übertragen. Damit dürfte ein Übergang auf ein anderes Unternehmen relativ leicht möglich sein.

In einem gesonderten Schiedsvertrag wird bestimmt, daß Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien in einem Schiedsgerichtsverfahren unter Ausschluß des üblichen Rechtsweges geregelt werden. Das Schiedsgericht setzt sich aus zwei Richtern, von denen je einer von der betreibenden Partei und von der Gegenpartei benannt wird, und einem von den zwei Schiedsrichtern zu wählenden Vorsitzenden zusammen. Ist über die Richterbestellung keine Einigung zu erzielen, entscheidet - wie auch bei den für den Abwasserbereich beschriebenen Schiedsverträgen - jeweils der Präsident des zuständigen Oberlandesgerichtes. Der endgültige Schiedsspruch soll so weit als möglich eine gütliche Einigung herbeifüh-

ren, ansonsten ist der Schiedsspruch als Mehrheitsbeschluß zu bilden.

2.3.4 Sonstige Erfahrungen

Die Errichtung der notwendigen Anlagen erforderte Investitionen in Höhe von ca. 50 Mio. DM. Alle Aufgabenbereiche und die zugehörigen Einrichtungen wurden von SCHEELE in einem sogenannten Entsorgungspark in Neuwied konzentriert. Die Erfahrungen während der Vertragslaufzeit werden von der Kreisverwaltung als durchweg positiv gewertet. Auch wenn gelegentlich Meinungsverschiedenheiten in der Vertragsauslegung auftreten, so konnten diese bislang meist einvernehmlich bereinigt werden. Dies zeigt sich etwa an dem Problem zusätzlicher Bio-Kompostmengen, welches durch eine Preisanpassung gelöst werden konnte. Bei der Umsetzung der Maßnahmen konnte der Kreis nicht auf Hilfe von anderer Verwaltungsinstanzen zurückgreifen. Für die nun anstehende Folgeausschreibung wurde allerdings vom Kreistag ein Rundschreiben aufgesetzt, mit dem verschiedene Stellen angeschrieben wurden. Darin wird das Interesse für die Vorgehensweise in anderen Kommunen geäußert, und es konnten bereits einige Unterlagen bezogen werden. Ein Beispiel ist etwa die funktionale Ausschreibung der thermischen Behandlung im Westerwaldkreis, bei der keine Konzeption vorgegeben wurde. Der Kreis Neuwied ist bemüht, anstelle der Beauftragung spezialisierter Beratungsbüros den direkten Erfahrungsaustausch zwischen den kommunalen Aufgabenträgern zu erreichen.

Nennenswerte Kritik bei Gewerkschaften oder anderen Interessengruppen an der privatwirtschaftlichen Abfallentsorgung ist im Landkreis Neuwied nicht bekannt geworden. Für die Neuausschreibung, die Ende 1998 vorbereitet wird (1999 soll der Vergabeentscheid fallen und ab 2000 die Leistungsübernahme erfolgen), muß der jetzige Anbieter SCHEELE durchaus mit Verlust des Auftrages rechnen, da keine Begünstigung des etablierten Anbieters erfolgen soll. Erwogen wird gar, die Entsorgungsleistung in Einzellosen zu vergeben, um den Wettbewerb zu intensivieren. Eine gesonderte Abfuhr des Sperrmülls durch dritte Unternehmer

wird z. B. durch die Tatsache erleichtert, daß sich in letzter Zeit spezielle Containerdienste im Landkreis niedergelassen haben.

2.4 Gifhorn

2.4.1 Ausgangslage

Nach dem Ausführungsgesetz des Abfallgesetzes des Bundes wird für Niedersachsen die Abfallbeseitigung als Kreisangelegenheit bestimmt. Im Landkreis Gifhorn wurde dazu ein Abfallzweckverband gegründet, an dem 60 Gemeinden beteiligt sind. Die Entscheidung zwischen den Alternativen kommunale Leistungserstellung oder privatwirtschaftliche Lösung fiel zugunsten der Privatisierung aus¹¹⁵⁷. Im Jahr 1974 wurde die Abfallbeseitigung erstmalig auf private Unternehmen übertragen¹¹⁵⁸. Vorausgegangen war eine beschränkte Ausschreibung, bei der zum Vergleich auch der Kreis ein internes Angebot für den Fall der Eigenerrichtung vorgelegt hatte (Regiekostenrechnung). Bei der kommunalen Lösung bestand die Möglichkeit, eine Eigengesellschaft oder einen Eigenbetrieb zu gründen, der die Aufgabe dann selbständig durchgeführt hätte. Das vom Entsorgungsunternehmer übernommene Leistungspaket bestand aus Sammlung und Transport der Abfälle sowie der Betriebsführung auf der kreiseigenen Deponie. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde eine aufgrund verschärfter Auflagen notwendig gewordene Neuerrichtung der Deponie ebenfalls an einen Privatunternehmer vergeben

2.4.2 Das Ausschreibungsverfahren

Die Sammlung und der Transport der Abfälle als auch der Betrieb der Kreisdeponie wurden als Leistungspaket ausgeschrieben. Nach einer allgemeinen Markterkundung wurden die in Frage kommenden Anbieter direkt zu einer Gebotsabgabe aufgefordert. Vorgegeben war ein konkretes Leistungsverzeichnis, in dem Art

¹¹⁵⁷ Vgl. KREISVERWALTUNG GIFHORN: Experteninterview am 31.10.1997 in Gifhorn.

¹¹⁵⁸ Vgl. ARNIM v., H. H./BORELL, R./VOGT, G. (1978), a.a.O., S. 66.

und Form der Sammlung fixiert wurden. Dabei waren vor allem die bestehenden Satzungsvorgaben maßgebend. Der Personaleinsatz und die Zahl der notwendigen Fahrzeuge konnte der Unternehmer bestimmen. Daneben war die Weiterführung der bis dahin vom Kreis betriebenen Deponie verlangt worden. Die Deponie im Kreisgebiet bestand zu diesem Zeitpunkt aus vier Gruben, in denen die Einlagerung der Abfälle ohne besondere Sicherungen und unter keinem größeren technischen bzw. personellen Aufwand erfolgte (lediglich zwei Arbeiter und eine Planierraupe waren vonnöten). Die Deponie verblieb im Eigentum des Kreises und wurde dem Privatunternehmer unentgeltlich zur Verfügung gestellt¹¹⁵⁹.

Letztendlich wurde aus fünf Angeboten die Firma RETHMANN als günstigster Bieter ausgewählt (die Berechnungen des Kreises zur Eigenerstellung lagen an zweiter Stelle) und daher mit den Entsorgungsleistungen beauftragt. Entscheidend für den Zuschlag war die Höhe des geforderten Preises. Die Zuverlässigkeit der Bewerber wurde schon im Rahmen der Vorauswahl zur beschränkten Ausschreibung berücksichtigt und war somit für den Vergabeentscheid nicht mehr relevant. Zudem waren zur Absicherung gegen finanzielle Schwächen Bürgschaften vorzulegen. Die Ausschreibung wurde vom damaligen Tiefbauamt durchgeführt. Die Beurteilung der Angebote erfolgte dort eigenständig, es wurde jedoch auch der Rat der Fachbehörden hinzugezogen. Das Ergebnis der Bewertungen ist als Beschlußvorlage dem Kreistag vorgelegt worden, der dann in letzter Instanz zu entscheiden hatte. Auf beratende Unterstützung durch ein spezialisiertes Fachbüro wurde dabei verzichtet. Nach Einschätzung des befragten Vertreters der Kreisverwaltung war das Ausschreibungsverfahren damals allerdings auch noch einfacher auszugestalten, als dies heute vorgeschrieben ist.

1987 mußte die bis dahin von der Firma RETHMANN betriebene Deponie aufgrund verschärfter Umweltauflagen stillgelegt werden. Ein privates Ingenieurbüro wurde daraufhin mit der Planung einer neuen Deponie beauftragt. Dazu wurde zunächst ein

¹¹⁵⁹ Vgl. auch zum folgenden KREISVERWALTUNG GIFHORN: Experteninterview am 31.10.1997.

geeignetes Gelände gesucht und dieses dann vom Kreis erworben. Ausgeschrieben wurde nunmehr nicht nur die Deponieführung, sondern auch der Bau und die Finanzierung waren gegen einen Betrag von X DM an einen Privatunternehmer zu vergeben. Der Kreis hat das neue Deponiegrundstück zunächst erworben, in der Ausschreibung dann aber verlangt, daß die neue Deponie vom Betreiberunternehmen wieder abgekauft werden müsse. Das Privatunternehmen ist demnach Eigentümer der Deponie. Den Zuschlag erhielt wiederum die Firma RETHMANN, deren günstigstes Angebot nach Auffassung der befragten Vertreter der Kreisverwaltung wohl auch mit dessen Standortvorteilen zu begründen war.

Es wurde sodann ein Planfeststellungsverfahren für die baulichen Maßnahmen angestrengt, welches nach zwei Jahren abgeschlossen werden konnte. Schließlich wurde der Plan für eine sogenannte Deponie der 2. Generation (60 cm Mineraleichten + Dränage) beschlossen. Nach diesen Vorgaben konnten zwei Bauabschnitte errichtet werden. Für den dritten Bauabschnitt galten wiederum verschärfte Anforderungen durch die TA Siedlungsabfall (Deponie der 3. Generation).

2.4.3 Vertragliche Regelungen

Zunächst wurde 1974 bei der erstmaligen Vertragsunterzeichnung mit der Firma RETHMANN ein Zehn-Jahresvertrag abgeschlossen, der nach Ablauf ohne erneute Ausschreibung um 15 Jahre verlängert wurde. 1987 kam der gesonderte Vertrag über die Finanzierung, den Bau und den Betrieb der neuen Deponie hinzu. Der Vertrag zur Sammlung und über den Transport der Abfälle wurde nochmals verlängert, was allerdings heute nicht mehr zulässig wäre, denn nach derzeitiger Rechtslage bestünde eine Pflicht zur Ausschreibung. Bei Betrachtung der vertraglichen Regelungen sind demnach die beiden Bereiche Sammlung/Transport und Deponierung zu unterscheiden. Die derzeit hierfür geltenden Vertragsfassungen wurden 1992 von den Vertragspartnern unterzeichnet.

Nach dem *Vertragswerk zur Sammlungs- und Transportaufgabe* hat der Entsorgungsunternehmer die Müllabfuhr mit Spezialfahrzeugen unter Einsatz genormter Abfallbehältnisse und entsprechend der Satzung des Landkreises durchzuführen. Weitere Pflichten des Betreiberunternehmens sind:

- Gestellung der Abfallbehältnisse sowie deren Erneuerung bei Beschädigung oder Verlust,
- Leerung der Müllgefäße nach vom Kreis zu genehmigendem Abfuhrplan in festgelegten Intervallen (Änderungen sind mit der Kreisverwaltung abzustimmen),
- Durchführung des Gebühreneinzugs im Namen und auf Rechnung des Landkreises (der Kreis hat das Recht, das Inkasso auch selbst vorzunehmen),
- Beschaffung und der Vertrieb besonderer Abfallsäcke (darüber ist ein Nachweis beim Landkreis zu führen),
- Sammlung des allgemeinen Hausmülls sowie der übrigen Abfallarten wie Altpapier („grüne Tonne“), Altglas, Sperrmüll, Kühlgeräte und Haushaltsgroßgeräte, Weihnachtsbäume, Grünschnitt, Dosen (durch Container) und die mobile Schadstoffsammlung,
- Sammlung von Wertstoffen auf Verlangen (sollte diese nicht wirtschaftlich durchzuführen sein, leistet der Landkreis ein entsprechendes Entgelt),
- Zusätzliche Pflichten betreffen die Sauberkeit der Containerstandplätze und die Anbringung eventuell geforderter Gebührenmarken an den Abfallbehältnissen.

Die Sammlung der Abfälle hat jeweils getrennt von Drittaufträgen zu erfolgen. Demgegenüber hat der Landkreis die Pflicht zu Bekanntmachungen im Zusammenhang mit der Abfallsammlung und zur Verabschiedung einer Abfallsatzung (bestimmt zugelassene Abfallarten, regelt Befüllung der Müllbehälter, sichert Durchführung der Sammlung, bestimmt den zu erreichenden Anschlußgrad und regelt die Nutzung der Straßen).

Die Laufzeit des Vertrages beträgt 15 Jahre. Sollte keine fristgerechte Kündigung vor Ablauf erfolgen, verlängert sich die Gültigkeit jeweils um zwei weitere Jahre. Dem Betreiber steht bei Zahlungsverzug des öffentlichen Auftraggebers das Recht zur außerordentlichen Kündigung zu. Umgekehrt ist es dem Landkreis gestattet, den Vertrag vorzeitig zu kündigen, falls der Entsorgungsunternehmer auch nach schriftlicher Mahnung den obigen Leistungsverpflichtungen nicht nachkommt oder in irgendeiner anderen Weise grob gegen die Vertragsbestimmungen verstößt.

Als Gegenleistung für die erbrachten Leistungen erhält der Betreiber ein Entgelt. Dieses wird für die Bereitstellung und Abfuhr als Jahresentgelt gestaffelt nach der Behältergröße angegeben. Dem ist ein bestimmter Anschlußgrad zugrunde gelegt, bei dessen Änderung der Betreiber eine Anpassung des Entgeltes verlangen kann. Für die einmalige oder dauerhafte Aufstellung und Abfuhr von Absetzmulden (Containern) wird gleichfalls ein jährlicher Betrag differenziert nach der Größe gezahlt, wie auch bei Bereitstellung und Abfuhr der „Grünen Tonne“. Die Aufstellung der vertraglich vorbestimmten Menge an Altglascontainern erfolgt unentgeltlich, und nur wenn der Kreis darüber hinaus Aufstellungen fordert, ist dies zu vergüten. Auch für die Sperrmüllabfuhr besteht keine gesonderte Entgeltregelung. Für die Sammlung der Kühl- und sonstigen Haushaltsgroßgeräte sowie der Weihnachtsbäume werden pauschale Jahresbeträge bestimmt. Die Bereitstellung der Dosensammelcontainer wird über eine Miete pro Container entgolten, für deren Abfuhr gilt wiederum ein Jahresbetrag. Bezüglich der mobilen Schadstoffsammlung sind gesonderte Vereinbarungen vorgesehen.

Die Entgelte setzen sich jeweils aus einem Festpreis (25 %) und einem variablen Anteil (75 %) zusammen. Für den variablen Preisanteil ist eine Preisgleitklausel anwendbar, nach der eine Anpassung der Entgelte erfolgt, wenn der Tariflohn eines Müllwerkers einer bestimmten Lohngruppe inklusive aller Zulagen im Vorjahr erhöht wurde. Die Entgelte sind danach für jedes Kalenderjahr neu festzulegen. Monatliche Abschlagszahlungen im voraus erfolgen nach dem Entgelt des vorangegangenen Jahres.

Der Vertrag über die Sammlungs- und Transporttätigkeiten sieht keine besondere Regelung zu Kontrollen der Leistungserstellung durch den Landkreis vor. Nach Auskunft der befragten Vertreter des Landkreises besteht vielmehr eine selbständige Kontrolle durch die Bürger. Bei mangelhafter Leistungsdurchführung kommt es zu Beschwerden, denen die Kreisverwaltung dann nachgehen kann. Mit dieser Verfahrensweise wurden positive Erfahrungen gemacht, da die Firma RETHMANN sich in aller Regel als recht kulant gezeigt hat¹¹⁶⁰. Bei Leistungsverzug obliegt dem Kreis, wie bereits angesprochen, die Möglichkeit einer außerordentlichen Vertragskündigung.

Der Entsorgungsunternehmer haftet laut Vertrag für Schäden an den gestellten Behältern jedoch nur, sofern diese zur Durchführung der Abfuhr im öffentlichen Verkehrsraum aufgestellt wurden, ansonsten haftet der Anschlußnehmer. Zur Absicherung der damit verbundenen Risiken ist der Betreiber zum Abschluß einer Haftpflichtversicherung über einen Betrag von zwei Mio. DM verpflichtet.

Das Personal als auch die Fahrzeuge waren nach der ursprünglichen Vertragsregelung nach dem Vergabeentscheid 1974 vom Zweckverband zu übernehmen, d. h. das Personal des ehemaligen Betriebes des Zweckverbands konnte direkt in das privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnis des Entsorgungsunternehmens wechseln. Infolge der Übernahme wurden von seiten der Arbeitnehmer keine Gehaltseinbußen beklagt¹¹⁶¹. Die Mehrheit des Personals ist nach Auskunft der befragten Vertreter der Kreisverwaltung bis heute beim Privatunternehmen verblieben. Bei den gesamten Verhandlungen über den Personalwechsel war die ÖTV eingebunden. Auch die Fahrzeuge waren nach der erstmaligen Vergabe 1974 an den Privatunternehmer zu übertragen, welche dazu vom Zweck-

¹¹⁶⁰ So werden nochmals einzelne Fahrten durchgeführt, wenn eine Tonne zu spät herausgestellt oder übersehen wurde, auch wenn dies nicht auf ein Versäumnis des Entsorgungsunternehmers zurückzuführen ist.

¹¹⁶¹ Vgl. ARNIM v., H. H./BORELL, R./VOGT, G. (1978), a.a.O., S. 67.

verband an das private Entsorgungsunternehmen veräußert wurden¹¹⁶².

Der sogenannte *Deponiehauptvertrag* bestimmt als Pflichten des Entsorgungsunternehmers die Errichtung und den Betrieb der Anlage entsprechend dem vorliegenden Planfeststellungsbeschluß, wobei nachträgliche behördliche Anordnungen zu berücksichtigen sind. Als Aufgabe des Unternehmers ist zudem explizit die Finanzierung des Vorhabens genannt. Weiterhin sind bestimmte Fristen der Fertigstellung zu beachten. Zu deponieren sind alle Abfälle aus dem Landkreis, sofern sie nach der Abfallsatzung des Kreises zur Einlagerung zugelassen sind. Die Aufnahme von Abfallmengen außerhalb des Landkreises kann nur mit Zustimmung der Kreisverwaltung erfolgen. Der Betreiber ist nur zur Annahme verpflichtet, sofern dies der Landkreis verlangt und die Einlagerung wirtschaftlich ist.

Jegliche Änderung im Deponiebetrieb bedarf gleichfalls der Zustimmung durch den Landkreis. Der Betreiber ist auch zu Maßnahmen verpflichtet, die der Landkreis einfordert und die wiederum wirtschaftlich vertretbar sind. Darüber hinaus steht dem Betreiber das Recht zu, Abfallmengen einem Recycling zuzuführen und die dabei gewonnenen Wertstoffe zu vermarkten. Die benötigten Grundstücksflächen befinden sich, wie bereits erwähnt, im Eigentum des Entsorgungsunternehmers. Teilflächen sind Dritten oder dem Kreis auf dessen Aufforderung unentgeltlich zu überlassen, wobei allerdings durch diese Nutzung der Deponiebetrieb nicht beeinträchtigt werden darf. Pachteinahmen aus der Überlassung von Teilflächen der Grundstücke und Erlöse aus der Veräußerung des Aushubs (verwertbarer Kiessand) stehen dem Landkreis zu. Der Betreiber ist nicht zuletzt verpflichtet, bereits verfülltes Gelände nach einem vorliegenden Plan und unter Berücksichtigung behördlicher Anordnungen zu rekultivieren. Dabei zusätzlich entstehende Kosten sind vom Landkreis zu erstatten. Notwendige Nebenanlagen (z. B. Sickerwasserkläranlage) sind zu

¹¹⁶² Vgl. auch zum folgenden KREISVERWALTUNG GIFHORN: Experteninterview am 31.10.1997.

betreiben, solange dafür ein Erfordernis besteht, auch über die reguläre Vertragsdauer hinaus.

Der Betreiber setzt auf der Deponie eigenes Personal ein. Es wurde zur vertraglichen Auflage gemacht, daß mindestens drei Mitarbeiter zu beschäftigen sind. Zudem ist dem Kreis eine Führungsperson zu benennen, die für den Deponiebetrieb verantwortlich zeichnet. Darüber hinaus ist der Landkreis vom Betreiber über wichtige Angelegenheiten zu informieren.

Die Abfallgebühren werden vom Landkreis unter Berücksichtigung der Belange zur Deponiebewirtschaftung festgelegt. Der Einzug wird vom Betreiber im Auftrag des Landkreises durchgeführt und mit dem vereinbarten Entgelt gegenüber der Kreisverwaltung verrechnet. Für das Betreiberentgelt ist die abgelagerte Menge maßgebend, d. h. es wird ein sogenanntes Tonnageentgelt gezahlt, wobei eine Staffe lung nach verschiedenen Jahresabfallmengen vorgesehen ist. Die vereinbarten Entgelte werden jährlich an die Lohn- und Betriebsstoffkostenentwicklung angepaßt. Entscheidend ist dafür wieder die folgende Aufteilung:

Festpreisanteil	15 %
Lohnanteil (gemäß Tarifabschluß zwischen ÖTV und Verband der privaten Stadtreinigungsunternehmen)	70 %
Betriebskostenanteil (gemäß Erzeugerpreisindex des Statistischen Bundesamtes)	15 %

Eine Anpassung des Entgeltes ist auch dann vorgesehen, wenn sich infolge des Planfeststellungsbeschlusses oder aufgrund von Anordnungen der zuständigen Aufsichtsbehörden Kostensteigerungen ergeben.

Grundsätzlich bestehen umfassende Kontrollrechte. Zur Überprüfung der Deponie ist es Vertretern des Kreises und der übergeordneten Behörden zu gestatten, die Anlage zu betreten sowie Einsicht in die Buchhaltung (in Abrechnungs- und Tagebücher, nicht jedoch in die eigentliche Preiskalkulation) zu nehmen. Der-

artige Kontrollen sind mindestens einmal pro Jahr vorgesehen. Der Kreis kann den Vertrag vorzeitig kündigen, wenn der Betreiber den Planfeststellungsbeschluß nicht ordnungsgemäß umsetzt, gegen - im Deponiebetrieb allgemein anerkannte - Regeln verstößt oder in Konkurs gerät. Die Deponie ist dann durch den Kreis oder einen Dritten zu betreiben. Der Kreis ersetzt in diesem Falle dem Betreiber die entstandenen und nachgewiesenen Investitionskosten abzüglich einer linearen Abschreibung gemäß der bisherigen Nutzungsdauer. Eine Vertragskündigung kommt nur in äußerst gravierenden Fällen zur Anwendung. Die Möglichkeit zur Entgeltminderung besteht nicht.

Grundsätzlich bleibt der Landkreis für die Deponierung zuständig und verantwortlich, das heißt er ist Genehmigungsinstanz, öffentlich-rechtlicher Träger der Entsorgung und haftet für auftretende Schäden. Bei Fehlleistungen des privaten Betreibers kann die Haftung allerdings auf diesen übertragen werden. Nach Vertrag haftet denn auch der private Betreiber für alle Schäden infolge des Deponiebetriebs bis 30 Jahre nach Ende der Einlagerungen. Diese Haftungsverpflichtung bleibt auch bei vorzeitiger Kündigung des Vertrags bestehen. Bis zu diesem Zeitpunkt ist die Firma RETHMANN unbeschränkt haftbar zu machen. Die zur Deckung dieser Verpflichtung abzuschließende Haftpflichtversicherung ist auf 10 Mio. DM begrenzt, wobei die Deckungssumme der Inflationsrate anzupassen ist.

Beim Deponievertrag endet die Laufzeit mit der Verfüllung, d. h. es ist auch keine Nachfolgeregelung notwendig. Ein Wechsel der Betreiberunternehmen wäre allerdings nach Auskunft der befragten Vertreter der Landkreisverwaltung aufgrund der sehr langen Nachsorgepflichten (30-50 Jahre) auch nicht wünschenswert. Es wäre dann wohl kaum eindeutig nachzuweisen, wer für eine bestimmte Verfehlung verantwortlich zu machen ist. Mit Vertragsende kommt es zu einer Rückübertragung der im Eigentum des Betreiberunternehmers befindlichen Grundstücke an den Landkreis. Zur Frage, zu welchen Bedingungen dieser Eigentumsübergang erfolgen soll, enthält das Vertragswerk keine Regelungen. Nach Auskunft der befragten Vertreter der Kreisverwaltung erfolgt dabei jedoch eine Entschädigung des Betreibers - analog zur au-

Berordentlichen Kündigung - in Höhe noch nicht abgeschriebener Investitionskosten.

Im Deponiebereich ergaben sich Änderungen durch neue technische Auflagen, für die laut Vertrag ein Anspruch auf Erstattung der zusätzlichen Kosten besteht. So mußte z. B. eine Kläranlage errichtet werden, um das in der Deponie entstehende Sickerwasser in die Gewässer einleiten zu können. Dies war im Vertrag noch nicht vorgesehen, da es zunächst noch zulässig war, das Sickerwasser wieder auf der Deponieoberfläche zu versprühen. Während die reinen Investitionskosten problemlos nachweisbar waren, gab es bei den Betriebskosten durchaus Spielräume. Entweder konnte verlangt werden, die Verausgabung jeder einzelnen Mark nachzuweisen, oder - und dies wurde auch praktiziert - Pauschalierungen kommen zur Anwendung. Dazu wurden allgemeine Erfahrungswerte zugrunde gelegt und ein pauschaler Preis/ccm errechnet. Nachverhandlungen wurden auch bei den Sammeltätigkeiten notwendig. Durch die neuen gesetzlichen Vorschriften wurde die Trennung in Restmüll (stark verminderte Menge) und verwertbare Abfälle erforderlich.

2.4.4 Sonstige Erfahrungen

Bezüglich der erreichten Kosteneinsparungen durch den Einsatz des privaten Entsorgungsunternehmens kann lediglich festgehalten werden, daß zumindest bei der Erstbeauftragung 1974 das Gebot der Firma RETHMANN deutlich unterhalb der Regiekostenrechnung angesiedelt war. Ein aktueller Vergleich mit anderen Kommunen kann nach Einschätzung der befragten Vertreter der Kreisverwaltung zu keinen Ergebnissen führen, da sich vermutlich keine völlig identische Vergleichskommune finden ließe, die einen Kostenvergleich zwischen kommunaler und privater Leistungserstellung ermöglichen würde. Widerstände gegen die privatwirtschaftliche Lösung waren nach Auskunft der Interviewpartner vor allem von seiten der sozialdemokratischen Kreistagsfraktion zu verzeichnen, die eine Ausnutzung der Stellung des privaten Entsorgers befürchtete. Die Gewerkschaften hatten sich aufgrund des günstigen Übernahmeangebotes des Privatunternehmers für die

Bediensteten des kommunalen Unternehmens nicht gegen eine Privatisierung ausgesprochen. Seitens übergeordneter Behörden gab es keine besonderen Verlautbarungen.

Für die im Jahr 2007 anstehende Neuausschreibung der Entsorgungsleistungen im Kreisgebiet wird befürchtet, daß hier die großen Stromkonzerne dominieren könnten. Es wird geschätzt, daß auch die Firma RETHMAN als nicht gerade kleines Entsorgungsunternehmen gegen die kapitalkräftigen Versorgungskonzerne unterlegen sein könnte. Als Grund für die bisher unterlassene Ausschreibung der Leistungen und die Vertragsverlängerung mit RETHMAN werden die positiven Erfahrungen angeführt. Zudem wurde in dem geführten Expertengespräch der Aspekt der Ungewißheit, ob mit Zuschlag an einen anderen Bieter die Leistungen besser oder überhaupt zu erbringen sind, angesprochen. So sei denkbar, daß ein Bieter zwar ein günstigeres Angebot vorlegt, die Umsetzung der Aufgabenerfüllung dann aber mit erheblichen Qualitätseinbußen für die Bürger und die Verwaltung verbunden sein könnte¹¹⁶³.

Da es sich in Gifhorn um den ersten Fall einer Verlagerung von Entsorgungsleistungen auf Private handelte, war auch bei Umsetzung der Maßnahmen keine Hilfe anderer Kommunen zu erhalten. Die Mitwirkung der zuständigen Behörden war vor allem fachlich und weniger organisatorisch orientiert.

3. Zusammenfassung der Erkenntnisse und Schlußfolgerungen

Im Abfallbereich lassen sich, wie die untersuchten Fallbeispiele verdeutlichen, recht *unterschiedliche Formen* der Verlagerung der Dienstleistungsverantwortung auf private Unternehmen finden. Das Ausmaß der Leistungsverlagerung reicht von der ausschließlichen Vergabe der Sammeldienste bis hin zum Betrieb der Entsorgungseinrichtungen, und auch die gefundenen Vereinbarungen zur Leistungsübernahme gestalten sich recht verschieden. Die Entgeltregelungen werden an Leistungsdaten (Mengen/Stückzahlen), an Strukturgrößen wie den Einwohnerzahlen orientiert, oder es erfolgt

¹¹⁶³ Vgl. KREISVERWALTUNG GIFHORN: Experteninterview am 31.10.1997.

eine Abrechnung in Form von Pauschalbeträgen. Auffallend sind insbesondere die sehr unterschiedlichen Detailliertheitsgrade der vertraglichen Regelungen. Dies ist unter anderem damit zu begründen, daß - wie auch von den Vertretern der Verwaltungen meist bestätigt werden konnte - keine Mustervertragsvorlagen für die Vergabe von Entsorgungsleistungen existieren.

Die *Laufzeiten* der Betriebsverträge sind mit acht bis fünfzehn Jahren erheblich kürzer als etwa im Abwassersektor, doch ist dabei zu berücksichtigen, daß die Nutzungsdauer der Fahrzeuge auch entsprechend kurz ist. Dies betrifft allerdings nur die Vergabe der ausschließlichen Sammlungs- und Transportaufgaben. In Fällen, in denen die Errichtung und der Betrieb von Entsorgungsanlagen Teil der durch den Privatunternehmer übernommenen Leistungen sind, ist die irreversible Kapitalbindung vermutlich nicht signifikant geringer und die Nutzungszeiträume nicht wesentlich kürzer als bei Abwasserreinigungsanlagen¹¹⁶⁴. Durch das Beispiel des Landkreises und der Stadt Neuwied mit einer Laufzeit von zehn Jahren wird belegt, daß in derartigen Bereichen durchaus kürzere Vertragslaufzeiten denkbar sind, als dies etwa das Niedersächsische Betreibermodell vorsieht.

Die für die Sammlung und den Transport der Abfälle einzusetzenden Fahrzeuge sind darüber hinaus auch nicht als *irreversible Investitionen* zu werten. Es bedarf folglich keiner Übergaberegung bei Wechsel der Anbieter, da es dem Unternehmer überlassen werden kann, die Fahrzeuge anderweitig einzusetzen oder zu veräußern. Diese Tatsache spricht ebenfalls für relativ kurze Vertragslaufzeiten. Etwas anders gestaltet sich dies beim Personal. Zwar ist zu beobachten, daß in der Regel eine Übernahme der Mitarbeiter aufgrund ihrer Ortskenntnisse erfolgt, doch sollten die Vertragslaufzeiten aus Gründen der gesellschaftlichen Akzeptanz nicht zu kurzfristig bemessen werden, um dem *Personal* eine gewisse Kontinuität der Arbeitsverhältnisse zu bieten. Ein allzu häufiger Wechsel des Arbeitgebers würde vermutlich die Akzeptanz von Privatisierungsmaßnahmen auf Arbeitnehmerseite weiter ver-

¹¹⁶⁴ In Neuwied zählen der Betrieb zweier Umladestationen, einer Sortier- und Lageranlage sowie eines Kompostwerkes zum Aufgabenbereich des privaten Entsorgers und in Gifhorn der Betrieb der Kreisdeponie.

schlechtern¹¹⁶⁵. In der Praxis werden die meisten Beschäftigungsverhältnisse jedoch ohnehin länger bestehen, da der Entsorgungsunternehmer nur dann den Auftrag verliert, wenn andere Bieter günstiger sind. Bei effizienter Arbeitsweise kann mit einer wiederholten Auftragserteilung gerechnet werden, zumal der etablierte Anbieter gewisse Standortvorteile genießt¹¹⁶⁶. Außerdem ist vorstellbar, daß der Unternehmer die Arbeitskräfte bei Auftragsverlust innerhalb des Unternehmens weiter einsetzen kann, wenn etwa in anderen Kommunen ein Auftrag gewonnen wird. Von wissenschaftlicher Seite werden daher auch die Ausschreibungszeiträume von bis zu zehn Jahren teilweise als zu langfristige Bindung angesehen, bei der kein ausreichender Wettbewerbsdruck entstehen kann¹¹⁶⁷. Für den Entsorgungsbereich sind demnach kürzere Vergabeintervalle zu fordern.

Weiterhin wird Kritik an der hoheitlichen Festlegung eines Einzugsbereiches für Abfallentsorgungsanlagen als eine Art *Gebietsmonopol* geübt. Dies geschieht mit der Begründung, den Betreibern müsse eine ausreichende Auslastung garantiert werden, was jedoch einer ungerechtfertigten Einkommensgarantie für einen isolierten Kreis von Wirtschaftssubjekten gleichkommt¹¹⁶⁸. Wie in Teil I B. 2.4. dargelegt, ist zudem für die Entsorgungseinrichtungen (Deponien, Müllverbrennungs- und Kompostieranlagen etc.) kein natürliches Monopol zu begründen, so daß es keiner Monopolstellung für die Anlagenbetreiber durch Abgrenzung von festgelegten Entsorgungsgebieten bedarf. Anlagen zur Abfallbeseitigung können in Wettbewerb zueinander stehen.

¹¹⁶⁵ Dies wäre sicherlich dann gegeben, wenn im Extremfall die Aufträge nur für einen Zeitraum von einem Jahren vergeben würden und die Arbeitnehmer jährlich den Arbeitgeber zu wechseln hätten.

¹¹⁶⁶ Auch wenn nach den vergaberechtlichen Vorschriften eine Gleichbehandlung der Bieter erfolgen muß, besitzt der öffentliche Auftraggeber über den etablierten Anbieter durch die bisherige Zusammenarbeit die besten Informationen und wird vermutlich damit eher geneigt sein, diesen bei ansonsten in etwa gleichen Angebotsbedingungen zu bevorzugen.

¹¹⁶⁷ Vgl. DLUHOSCH, B. (1995), a.a.O., §. 143.

¹¹⁶⁸ Vgl. HECHT, D./WERBECK, N./WINK, R. (1996), a.a.O., S. 64.

Die *Leistungsvorgaben* innerhalb der Ausschreibung sind meist recht detailliert, beschränken sich aber teilweise auch nur auf die zur Kalkulation der Angebote notwendigen Daten. Vermutlich ist bei der Abfallsammlung das Innovationspotential auch nicht allzu groß, so daß hier dem Ideenwettbewerb nur geringe Bedeutung zukommt. Die in den Vertragswerken festgelegten Entgeltregelungen orientieren sich, wie auch im Abwasserbereich, in der Regel an der erbrachten Leistungsmenge (Anzahl der geleerten Abfallbehälter oder Mengenangaben in Tonnen). Die Leistungsentgelte entsprechen demnach einer Subunternehmerentlohnung und geben dem Privaten keinerlei *Einnahmenverantwortung*. Dies ist allerdings damit zu erklären, daß die Abfallgebühren in den Landkreisen nur schlecht durch privatwirtschaftliche Preise ersetzt werden können. Eine Einnahmeverantwortung des privaten Entsorgungsunternehmers würde schon den gesetzlichen Rahmenbedingungen widersprechen, die eine Anschlußpflicht vorsehen und Regeln zur Gebührenerhebung vorgeben.

Weiterhin ist zu fragen, inwieweit die Abfallsammlung eine marktgängige Dienstleistung darstellen kann, bei der es dem Anbieter möglich würde, durch Marketinganstrengungen den Absatz zu fördern. Einziger Parameter ist der Preis, und dieser ist aufgrund der Monopolstellung bei der Abfallsammlung zu fixieren. Allenfalls könnte wiederum ein Spielraum bei den Gebühren in bezug auf verminderte Abfallmengen oder deren Zusammensetzung eingeräumt werden, um mit dieser Differenzierung umweltpolitische Anreize zu setzen und Kostenreduktionen zu ermöglichen. Recht gängig scheinen im Abfallsektor zudem Preisanpassungsregelungen zu sein, die durch exakte Formeln festgelegt werden. Diese Form einer funktionalen Preisveränderung läßt sich in den anderen untersuchten Aufgabenfeldern nicht finden.

Eigens durchgeführte *Kontrollen* der Leistungserstellung durch den Auftraggeber oder durch von diesem beauftragte Dritte lassen sich nur selten finden. Vielmehr bietet sich im Bereich der Abfallsammlung, wie auch beim ÖPNV, wieder die Möglichkeit, auf Kontrollen durch die Leistungsempfänger zurückzugreifen. Bei Leistungsverzug kommt es automatisch zu Beschwerden der betroffenen Bürger, auf die der kommunale Auftraggeber mit entsprechenden Maßnahmen reagieren kann.

Als Kritik ist am Fall Gifhorn anzuführen, daß der Vertrag über Sammlung und Transport der Abfälle mehrmals ohne Ausschreibung verlängert wurde. Durch die entstandenen Änderungen sowohl bei der Sammlung als auch bei der Deponierung waren jeweils neue Verträge zu unterzeichnen, was durchaus Gelegenheit zu einer Ausschreibung der Leistungen geboten hätte. Außerdem ist die Vertragslaufzeit mit 15 Jahren für die Sammlung und den Transport etwas „großzügig“ bemessen worden. Hier zeigt sich die Präferenz öffentlicher Auftraggeber zur Beibehaltung des Status quo und zur Vermeidung des Risikos bei einem Anbieterwechsel¹¹⁶⁹.

Eine Besonderheit im Fall Stendal ist die *Ausschreibung von Einzellosen*, wobei die Bieter selbst entscheiden konnten, für welche Größe des Entsorgungsgebietes Angebote eingereicht wurden. Damit läßt sich zum einen erkennen, bei welchem Umfang eines Loses die mindest-optimale Betriebsgröße erreicht ist und somit die Bedingungen der geringsten Kosten gegeben sind oder in welchen Fällen durch die Vergabe eng verbundener Lose an ein Unternehmen aufgrund von Größen- und Verbundvorteilen Einsparungen möglich sind. Auf der anderen Seite eröffnet die Tatsache, daß Leistungen im Kreisgebiet von verschiedenen Unternehmen wahrgenommen werden, die Möglichkeit, während der Vertragslaufzeit indirekt Vergleiche (etwa bezüglich der Kosteneffizienz)¹¹⁷⁰ zwischen diesen durchzuführen und somit den Wettbewerbsdruck zu erhöhen. Nachteilig war jedoch im Fall Stendal, daß nicht alle Entsorgungsleistungen zu einem Zeitpunkt ausgeschrieben wurden. Damit war es etablierten Anbietern, die bereits im Besitz von Teilverträgen waren, aufgrund zu vermutender Größen- und Verbundvorteile möglich, günstigere Angebote abzugeben als außenstehenden Unternehmen¹¹⁷¹. Der Effekt, daß sich bei

¹¹⁶⁹ Während der etablierter Anbieter bekannt ist, besteht gegenüber einem potentiell neuen Auftragnehmer Ungewißheit hinsichtlich dessen Zuverlässigkeit und der Qualität des Leistungsangebotes.

¹¹⁷⁰ Ein direkter Vergleich ist bei den vermutlich nicht homogenen Entsorgungsgebieten nicht möglich, es könnten aber gravierende Effizienzunterschiede aufgedeckt werden.

Losvergabe die nach Größen- und Verbundvorteilen sinnvollen Leistungseinheiten von selbst herausbilden, kann nur zur Geltung kommen, wenn alle Lose auf einmal vergeben werden. Anzustreben wäre daher eine konsequente Losvergabe für alle Teilleistungen zu einem Termin und nicht nur die vorgenommene Ausschreibung einzelner Entsorgungsgebiete.

F. Auslandserfahrungen

1. Allgemeines

Im folgenden sollen die privatwirtschaftlichen Lösungsansätze im Ausland für die in dieser Studie untersuchten Bereiche Wasserwirtschaft, ÖPNV und Verkehrsinfrastruktur kurz skizziert werden. Eine genaue Auswertung der Auslandserfahrungen hinsichtlich der Übertragbarkeit dort gemachter Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem überschreiten und eine eigene Studie erfordern. Die Ausführungen beschränken sich daher auf einen Überblick über die im Ausland gefundenen Formen des Wettbewerbs um den Markt.

Grundsätzlich gestaltet sich ein Vergleich mit dem Ausland recht kompliziert, da die jeweiligen rechtlichen Bedingungen, die Bedarfsstruktur und die Marktgegebenheiten sehr unterschiedlich sind. So haben die Kommunen aufgrund der föderalen Ordnung in Deutschland eine andere Bedeutung als beispielsweise in Frankreich mit seinem zentralistischen Verwaltungsaufbau. Die deutschen kommunalen Gebietskörperschaften sind zudem im internationalen Vergleich recht großräumig gefaßt¹¹⁷¹. Darüber hinaus sind Modellkonstruktionen wie das im Abwasserbereich entwickelte und vergleichbar auch in den anderen untersuchten Dienstleistungsbereichen anzutreffende Betreibermodell im Ausland weitestgehend unbekannt. Prinzipiell können aber die Erfahrungen mit

¹¹⁷¹ Wie unter Punkt 2.2.2 beschrieben, wurden Angebote zur Entgeltreduktion bei den bisher schon durchgeführten Leistungen bei Zuschlagserteilung von den etablierten Unternehmen gemacht.

¹¹⁷² Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 226.

unterschiedlichen Formen eines Wettbewerbs um den Markt im Ausland die Realisierbarkeit dieses Lösungsansatzes in wettbewerblichen Ausnahmebereichen belegen.

2. Verkehrssektor

2.1 Verkehrsinfrastruktur

In *Frankreich* wird der Bau und Betrieb der Autobahnen schon seit den 50er Jahren von konzessionierten Privatunternehmen durchgeführt, wobei der Staat die Aufsicht über die Finanzierung und die Bauausführung behält. Die Konzessionen wurden teilweise öffentlich ausgeschrieben. Die Erhebung der Benutzungsentgelte ist Sache der Betreibergesellschaften¹¹⁷³. An den französischen Mautgesellschaften hält der Staat oftmals mehrheitliche Beteiligungen. Daneben sorgt die Dachgesellschaft Autoroutes de France für einen Ausgleich der Überschüsse und Defizite zwischen den Gesellschaften¹¹⁷⁴.

Das französische Konzessionsmodell für die Vorhaltung des Autobahnnetzes ist durch folgende Elemente gekennzeichnet¹¹⁷⁵:

- Konzessionsgeber sind der Staat oder die kommunalen Körperschaften, die damit der privaten Gesellschaft die Verantwortung für Realisierung, Finanzierung und Betrieb eines Straßenbauvorhabens übertragen.
- Der Konzessionsgeber haftet für unvorhersehbare Risiken.
- Die Finanzierung des Vorhabens ist allein Sache des Konzessionsnehmers zuständig, und es werden auch keine staatlichen Ausfallgarantien gewährt.
- Die Gesellschaft verpflichtet sich zum Betrieb der Straßeninfrastruktur über meist 30 Jahre.

¹¹⁷³ Vgl. ABRAHAM, C. (1995), a.a.O., S. 128.

¹¹⁷⁴ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 126 f.

¹¹⁷⁵ Vgl. ABRAHAM, C. (1995), a.a.O., S. 128 f.

- Das Unternehmen besitzt das Recht zum Gebühreneinzug, die Höhe der Entgelte ist in der Regel allerdings im Konzessionsvertrag über die Vertragslaufzeit fixiert. Dabei ist das Aufkommen gänzlich ungewiß, da es keine verlässlichen Prognosen gibt. Zudem muß das Betreiberunternehmen selbst für unvorhersehbare Kostensteigerungen aufkommen.
- Nach Ablauf der Konzession erhält die Gesellschaft das kalkulatorisch berechnete Investitionskapital zurück, und die Aktionäre werden entschädigt. Ansonsten geht die Infrastruktur unentgeltlich auf den Konzessionsgeber über.

Die Maut wird in aller Regel mit Hilfe fest installierter Zahlstellen (mit oder ohne Personalbesetzung) erhoben. Daraus resultieren etwa 8 % der Baukosten und ca. 10 % der Betriebskosten, was durch die insgesamt sehr hohen Investitionssummen einen nicht unerheblichen Betrag darstellt¹¹⁷⁶. Insgesamt übernimmt der private Konzessionär ein nicht unerhebliches Risiko, was sich wiederum in der Kalkulation des Entgeltes niederschlägt.

Als sinnvoll hat es sich im Falle der COFIROUTE - einer der größten privaten Straßennetzgesellschaften der Welt, welche primär die Verbindungen von Paris in den Westen Frankreichs bedient - erwiesen, einen stufenweisen Aufbau des Straßennetzes vorzunehmen, um so die Investitionskosten über einen längeren Zeitraum zu strecken und mit Hilfe der Einnahmen aus bereits bestehenden Abschnitten weitere Projekte finanzieren zu können¹¹⁷⁷. Diese Erfahrung spricht dafür, Leistungen nicht in zu großem Umfang zu vergeben, da dies die Leistungsfähigkeit der Unternehmen übersteigen könnte. Ähnlich wurde in den untersuchten Vergabefällen von SPNV-Leistungen in Deutschland argumentiert.

Auch in *Italien* wird die Straßeninfrastruktur über Konzessionsverträge mit Mautgesellschaften, von denen sich allerdings die meisten in öffentlichem Eigentum befinden, bereitgestellt. Die abgeschlossenen Konzessionsverträge regeln die Höhe der Benutzungsgebühr, die Zuschüsse der öffentlichen Hand und die Anteile

¹¹⁷⁶ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 131.

¹¹⁷⁷ Vgl. ABRAHAM, C. (1995), a.a.O., S. 132.

des Staates am Grundkapital¹¹⁷⁸. Inzwischen entstehende wirtschaftliche Probleme bei den Konzessionsgesellschaften sind unter anderem damit zu erklären, daß sich die Wirtschaftlichkeit der Straßenprojekte sehr schlecht prognostizieren läßt¹¹⁷⁹. Ursächlich ist wohl zudem, daß meist die Gebührenhöhe staatlich fixiert ist und die Unternehmen hier keinerlei Gestaltungsspielraum besitzen.

Ein besonderes Problem bei der Gebührenerhebung privater Autobahngesellschaften im Ausland war dementsprechend häufig die mangelnde Autonomie der Privatunternehmen bei der Entgeltfestsetzung, denn oftmals wurden dabei andere politische Zielsetzungen verfolgt und daher betriebswirtschaftlich notwendige Gebührenerhöhungen nicht genehmigt¹¹⁸⁰. In *Großbritannien* wurden 1992 erste Konzessionsvergaben für den Autobahnbau an Privatgesellschaften vorgenommen, denen vollständige Autonomie bei der Tarifgestaltung eingeräumt wurde. Hier wurde aufgrund der vielfältigen Alternativen zur Autobahnbenutzung argumentiert, eine Ausnutzung der Monopolstellung durch den privaten Infrastrukturanbieter sei nicht zu erwarten¹¹⁸¹.

Spanien hat gleichfalls den Ausbau des Autobahnnetzes durch private Konzessionsgesellschaften vorangetrieben. Die Finanzierung erfolgt über Mautgebühren. Während sich allerdings zunächst die Mehrheit der Gesellschaften in Privathand befand, wurden infolge wirtschaftlicher Probleme einige Unternehmen verstaatlicht¹¹⁸².

2.2 Öffentlicher Personennahverkehr

In *Großbritannien* wurde die bislang weitestgehende Liberalisierung im straßengebundenen ÖPNV vorgenommen. Nachdem 1980 zunächst nur die Konzessionierungen für den Busverkehr über 30

¹¹⁷⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 124.

¹¹⁷⁹ Vgl. ebenda, S. 137.

¹¹⁸⁰ Vgl. MÜNCH, R. (1995), a.a.O., S. 89.

¹¹⁸¹ Vgl. ebenda, S. 135.

¹¹⁸² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 132.

Meilen Entfernung aufgehoben wurden, folgten 1985 im zweiten Transport Act auch die Linienkonzessionen im Nahverkehr¹¹⁸³. Jeder kann danach im Prinzip durch einfache Registrierung bei der Verkehrsbehörde Linienverkehre durchführen. Die Regionen (Counties) übernehmen die Sicherstellung von Verkehren, die nicht vom freien Markt bedient werden, durch Ausschreibung dieser Leistungen¹¹⁸⁴ (Social Lines). Für Investitionen im ÖPNV gewähren die Counties Zuschüsse¹¹⁸⁵. Die Deregulierungsmaßnahmen wurden von umfangreichen Privatisierungen begleitet. Die Umwandlung öffentlicher Verkehrsunternehmen in private Gesellschaften war durch Gesetz vorgeschrieben¹¹⁸⁶. So wurde die nationale Bus Company in regionale Gesellschaften aufgeteilt und anschließend veräußert¹¹⁸⁷.

Als Resultat der Deregulierung ist es zwar im Wettbewerb zu sinkenden Preisen auf einzelnen Verbindungen gekommen, insgesamt aber sind die Preise durch mehrfach zu lösende Fahrscheine in der Tendenz eher angestiegen¹¹⁸⁸. Die Fahrpreise sind im Mittel um 40 % angestiegen. Als Folge sind die Fahrgastzahlen rückläufig. In den Verdichtungsräumen erreichen Nachfragerückgänge ein Ausmaß von bis zu 28 %, so daß dort eine entsprechende Verlagerung auf den motorisierten Individualverkehr zu beobachten ist. Die Gesamtkosten je Kilometer haben sich jedoch um ein Drittel reduziert, und auch die Wagenkilometer sind, vor allem durch den Einsatz preiswerter Kleinbusse, ausgeweitet worden¹¹⁸⁹.

¹¹⁸³ Vgl. LAASER, C. F. (1991), a.a.O., S. 197 f.

¹¹⁸⁴ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 88 oder Unternehmerinstitut (1995), a.a.O., S. 63 f.

¹¹⁸⁵ Vgl. HEINZE, G.W./KILL, H.H./PROKSIK, M./OLBRICH, K./WENGLER-REH, G., Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche, in: Der Nahverkehr, Heft 3/1994, S. 10.

¹¹⁸⁶ Vgl. HASS-KLAU, C., Privatisierung der Busindustrie und der britischen Eisenbahn - Vorbild oder negatives Beispiel für die Bundesrepublik?, in: Verkehr und Technik, Heft 2/1995, S. 66.

¹¹⁸⁷ Sind die Counties Eigentümer der Busgesellschaften, handelt es sich zumindest um eine private Rechtsform. Vgl. KNIIPS, G. (1992), a.a.O., S. 258.

¹¹⁸⁸ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 89.

¹¹⁸⁹ Vgl. HASS-KLAU, C. (1995), a.a.O., S. 66.

An der Entwicklung in Großbritannien wird zudem oftmals ein Rückgang der Sicherheitsstandards kritisiert. Die eingesetzten Fahrzeuge seien weitestgehend überaltert, da Investitionen unterbleiben, was sicherlich zusätzlich zur rückläufigen Entwicklung der Fahrgastzahlen beigetragen hat. Dieser Problematik wäre an sich durch eine Verschärfung der gesetzlichen Mindestanforderungen an die Sicherheit der Fahrzeuge nachzukommen¹¹⁹⁰.

Ein wesentlicher Nachteil der Reformen in Großbritannien ist, daß die Public Transport Authorities (PTA) als englisches Pendant zu den Verkehrsverbünden in Deutschland aufgelöst wurden¹¹⁹¹. Tarifverbünde sind gar durch kartellrechtliche Vorschriften untersagt¹¹⁹², d. h. jede Gesellschaft wendet ihren eigenen Fahrplan und Tarif an. Folglich waren Nachfrageabwanderungen in Richtung Individualverkehr und der damals noch nicht liberalisierten Schiene zu beobachten¹¹⁹³, da sich die Attraktivität des Angebots mangels einer zentralen und regionalen Planung oder von Verbundlösungen verschlechterte¹¹⁹⁴. Hier zeigt sich deutlich die Problematik einer vollständigen Liberalisierung aus Sicht eines attraktiven Gesamtangebotes in einer Region, denn die in Teil I B 2.3 angesprochenen Verbundvorteile durch Fahrplan- und Tarifkoordinati-on lassen sich nicht realisieren.

Der allgemein zu beobachtende Rückgang der Verkehrsbedien-ung im ÖPNV mit Bussen insbesondere auf schwach ausgelaste-ten Linien und zu Tagesrandzeiten wird darüber hinaus auch damit erklärt, daß in Großbritannien die Rahmenbedingung einer Ver-

¹¹⁹⁰ Vgl. KNEIPS, G. (1992), a.a.O., S. 258.

¹¹⁹¹ Vgl. HASS-KLAU, C. (1995), a.a.O., S. 65.

¹¹⁹² Was bei einer vollständigen Liberalisierung auch nur konsequent und richtig ist, doch in diesem Falle kann ein wettbewerblicher Ausnahmebereich durch ein natürliches Monopol aufgrund von Verbundvorteilen begründet werden.

¹¹⁹³ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S 88 f.

¹¹⁹⁴ Vgl. MEYER, K.-J., Regionalisierung und Wettbewerb in Europa, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.) Essen 1996, S. 13.

pflichtung der Kommunen als Aufgabenträger im ÖPNV fehlt¹¹⁹⁵. Auch wenn die Möglichkeit vorgesehen ist, sogenannte Social Lines auszuschreiben, ist es vermutlich nicht ausreichend, auf ein freiwilliges Engagement der Gebietskörperschaften zu hoffen.

Positive Ergebnisse der Reform sind auf jeden Fall die eindeutige Trennung von Politik und Wirtschaft, die durch die Eigenverantwortlichkeit der Verkehrsunternehmen geschaffenen Anreize für eine effizientere Nahverkehrsproduktion (z. B. Anpassung der Fahrzeugeinheiten an die Nachfrage)¹¹⁹⁶ sowie eine Verringerung der notwendigen staatlichen Zuschüsse für den ÖPNV¹¹⁹⁷.

Im Eisenbahnsektor werden nach der letzten Reform in Großbritannien die Betriebsleistungen im SPNV ausgeschrieben, wobei der Wettbewerb und der Zugang zur Infrastruktur von einer Regulierungsbehörde (Office of Rail Regulator) überwacht wird. Ähnlich wie beim schwedischen Vorgehen wurde die Staatsbahn British Rail (BR) nach Regierungsplänen in eine staatliche Infrastrukturgesellschaft (Railtrack) und eine Betreibergesellschaft für den Güter- und Personenverkehr aufgeteilt¹¹⁹⁸. Die Railtrack ist inzwischen börsennotiert und befindet sich somit in privater Hand¹¹⁹⁹. Für die Nutzung der Infrastruktur sind Entgelte an die Infrastruktureigner zu entrichten. Diese Trassenpreise werden nicht wie in Deutschland nach einem festen System berechnet, sondern rein betriebswirtschaftlichen Kriterien folgend zwischen Railtrack und dem Eisenbahnverkehrsunternehmen ausgehan-

¹¹⁹⁵ Vgl. DADUNA, J., Organisationsstrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jahrgang, Düsseldorf 1995, Heft 3, S. 203.

¹¹⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 92.

¹¹⁹⁷ Vgl. KNEIPS, 1992, a.a.O., S. 258.

¹¹⁹⁸ Vgl. ALLEMEYER, W., Europäische Modelle für eine Privatisierung der Eisenbahn, in: Privatisierung des Schienenverkehrs, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 130, Göttingen 1993, S. 19.

¹¹⁹⁹ Vgl. LINDEMANN, H./ OELSCHLÄGER D., Auf neuen Gleisen in die Zukunft: Bahnreformen in Europa, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 7/8 1998, S. 319.

delt¹²⁰⁰. Während die Sparte Güterverkehr der ehemaligen BR sofort privatisiert wurde, blieb der Bereich des Personenverkehrs zunächst noch in Staatshand. Letzterer wurde in 25 sogenannte TOCs (Train Operating Companies) nach Strecken und Netzen unterteilt, die nach einer Übergangsfrist sukzessive privaten Betreibern für begrenzte Zeit angeboten wurden¹²⁰¹. Die Ausschreibung und Vergabe der Lizenzen führt eine staatliche Behörde durch, während eine zusätzliche Behörde die gegenseitige Abstimmung der Angebote sichert¹²⁰². Der Zuschlag erfolgt nach den Kriterien finanzielle Glaubwürdigkeit, geplante Verbesserungen und geforderter Zuschußbedarf. Im Falle von Verstößen gegen vertragliche Vereinbarungen kommen entsprechende Vertragsstrafen zur Anwendung. Um dieses System auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen zu können, bedarf es nach Meinung von Experten juristischer, technischer und sozialer Erfahrungen mit Vertragsverhandlungen¹²⁰³.

Der derzeitigen Situation in Deutschland nach der Regionalisierung im ÖPNV kommen die in *Schweden* durchgeführten Reformen am nächsten. Dort wurde bereits Ende der 70er Jahre eine weitgehende Regionalisierung im ÖPNV vorgenommen, indem den Provinzen (Län) die organisatorische, tarifliche und finanzielle Verantwortung übertragen wurde. Jede Region hat dazu eine für den gesamten ÖPNV verantwortliche Institution geschaffen (Trafikhuudman THM)¹²⁰⁴. Dabei handelt es sich um regionale Verkehrsverbünde, die als Besteller von ÖPNV-Leistungen auftreten und Fahrpläne koordinieren sowie einheitliche Tarife festlegen.

¹²⁰⁰ Vgl. SCHWALBACH, M., Die Trassenpreise in Europa – Bestandsaufnahme und Harmonisierungsmöglichkeiten, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/98, S. 477.

¹²⁰¹ Vgl. ABERLE, G., Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, München/Wien/Oldenburg 1996, S. 181.

¹²⁰² Vgl. ebenda, S. 182.

¹²⁰³ Vgl. QUIDORT, M., Sind ausländische Modelle auch auf Deutschland anwendbar?, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.) Essen 1996, S. 22.

¹²⁰⁴ Vgl. WITTENBRINK, P. (1993), a.a.O., S. 228.

Die dort bislang erfolgten Vergaben sind durch folgende Elemente gekennzeichnet¹²⁰⁵:

- Die Betriebsverträge werden in der Regel über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren abgeschlossen.
- Kommunale, andere staatliche und private Anbieter stehen in Konkurrenz zueinander.
- Im Durchschnitt bewerben sich drei bis fünf Busunternehmer um einen Leistungsauftrag.
- In den Leistungsvorgaben zur Ausschreibung werden detaillierte Anforderungen an das Personal, die Fahrzeuge und die Umweltfreundlichkeit formuliert. Für den Vergabeentscheid ist meist der Preis ausschlaggebend.
- Die Entlohnung erfolgt meist nach gefahrenen Kilometern, es gibt aber auch Fälle, in denen die Fahrgeldeinnahmen zumindest teilweise oder auch insgesamt den Unternehmern zustehen.

Die Struktur am schwedischen ÖPNV-Markt nach der Regionalisierung ist durch erhebliche Konzentrationen gekennzeichnet. Neben einigen kleineren Anbietern dominieren vor allem die marktführenden Unternehmen SWEBUS (ein ehemals staatliches Unternehmen im Besitz der SJ, welches inzwischen von einer britischen Gesellschaft übernommen wurde) mit einem Marktanteil von 31 % und der privaten LINJEBUS mit 16 %. Die übrigen Anteile werden von kommunalen Unternehmen gehalten (Stockholmer Verkehrsbetriebe mit allein 15 %) ¹²⁰⁶.

Als Ergebnis der Ausschreibungen im ÖPNV ist festzuhalten, daß sich sowohl eine Verbesserung der Angebotsquantität und -qualität als auch Kostenreduzierungen zwischen 10 und 15 % im ländlichen Raum und 20 bis 25 % in den Ballungsgebieten ergeben haben. Negativ anzumerken ist in manchen Fällen, daß die bislang bei öffentlichen Betreibern beschäftigten Mitarbeiter entweder

¹²⁰⁵ Vgl. VIERTH, I., Regionalisierung und Deregulierung des ÖPNV - Erfahrungen aus Schweden, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 7/8 1995, S. 453 f.

¹²⁰⁶ Vgl. KUHFIELD, H./KUNERT, U./LINK, H. (1997), a.a.O., S. 86 und KLINK, R. (1996), a.a.O., S. 48.

arbeitslos wurden oder unter verschlechterten Arbeitsbedingungen zum Privatanbieter wechselten. Aufgrund der kurzen Vergabeintervalle müssen die Arbeitnehmer zudem unter Umständen recht häufig den Arbeitgeber wechseln. Im Fall der Stadt Kalmar hat etwa die LINJEBUS 1991 den Betrieb vom kommunalen Unternehmen übernommen, und bereits drei Jahre später hat SWEBUS die Ausschreibung gewonnen¹²⁰⁷. Kostensenkungen werden aber auch über einen effektiveren Personaleinsatz, verbesserte Betriebsorganisation, Ausweitung der Marktaktivitäten in neuen Bereichen, eine Reduzierung des Managements und eine bedarfsorientierte Ausgestaltung der Werkstätten, Betriebshöfe und Büroeinrichtungen erreicht. Dies zeigt das Beispiel Stockholm, bei dem zudem der notwendige Personalabbau ohne direkte Kündigungen vollzogen wurde. Angebotseinschränkungen konnten nicht beobachtet werden, vielmehr wurden neue Linien eingerichtet. Die Qualität des Angebots wird einer Punktbewertung durch die Fahrgäste unterzogen¹²⁰⁸.

Ab 1990 wurde neben dem Busverkehr auch der Schienenverkehr (SPNV) der Zuständigkeit der THM zugewiesen. Die Staatsbahnen (SJ) wurden erst 1988 in eine öffentliche Betreibergesellschaft (SJ) und eine Bahnverwaltung für die Schieneninfrastruktur (Bahnverket) aufgeteilt¹²⁰⁹. Für die Benutzung der Schienenwege müssen Eisenbahnverkehrsunternehmen - neben SJ gibt es bisher nur ein privates Unternehmen BK-Tag AB, welches im Nahverkehr tätig ist - Gebühren an Bahnverket entrichten, die aus einem fixen und einem kilometerabhängigen, nach dem jeweiligen Fahrzeugtyp gestaffelten Anteil bestehen¹²¹⁰. Dadurch werden leichte Nahverkehrstriebwagen gegenüber dem Fernverkehr begünstigt.

¹²⁰⁷ Vgl. dazu VIERTH, I. (1995), a.a.O., S. 456.

¹²⁰⁸ Vgl. JESCHKE, C., Stand der Neuorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden – Erfahrungen aus Stockholm, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1998, S. 130 f.

¹²⁰⁹ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 85.

¹²¹⁰ Vgl. HYLEN, B., Die Eisenbahnen in Schweden, in: Der Nahverkehr, Heft 6/1992, S. 46.

Letztendlich konnten in Folge der Reformen Kostensenkungen und Angebotsausweitungen im SPNV festgestellt werden¹²¹¹.

Besonders zu bemerken ist, daß die gleichen Bedingungen auch für den Straßenbereich geschaffen wurden. Die Regionalverkehrsverbünde können frei wählen, ob Verkehre mit privaten Bahn- oder Busunternehmen oder von ihnen selbst durchgeführt werden sollen. Zudem besteht für sie die Möglichkeit, auch die Infrastruktur bestimmter Strecken im SPNV zu übernehmen¹²¹². Im Rahmen einer Finanzreform hat der schwedische Staat die Mittel, die bislang zur Defizitabdeckung im SPNV bei der SJ verausgabt wurden, ohne Zweckbindung auf die Provinzen übertragen¹²¹³. Ab dem Jahre 1999 sollen die Län die Betriebsdefizite im SPNV über regionale Gemeindesteuern abdecken¹²¹⁴, so daß dann auch eigene Finanzquellen in den Provinzen zur Verfügung stehen.

In *Frankreich* wurde 1982 per Gesetz den Regionen die Möglichkeit gegeben, den ÖPNV in eigener Verantwortung zu gestalten¹²¹⁵. Hoheitliche Konzessionen, wie sie in Deutschland existieren, sind in Frankreich unbekannt. Die Aufgabenträger im ÖPNV können Verträge mit Verkehrsunternehmen über die Erbringung von ÖPNV-Leistungen abschließen, wobei nach einem Gesetz von 1993 die förmliche Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zur Pflicht geworden ist¹²¹⁶. In den Verträgen werden Leistungsmerkmale und die Finanzierung festgelegt, während die Tarife von übergeordneten Behörden bestimmt werden. Die Laufzeiten betragen in der Regel fünf bis acht Jahre. Bemerkenswert ist noch, daß Infrastruktur und Fahrzeuge im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben, diese vom Betreiber übernommen und nach Vertragsende in ordnungsgemäßen Zustand wieder zu übergeben

¹²¹¹ Vgl. WITTENBRINK, P. (1993), a.a.O., S. 228.

¹²¹² Vgl. ebenda, S. 48.

¹²¹³ Vgl. ALLEMEYER, W. (1993), a.a.O., S. 29.

¹²¹⁴ Vgl. HEINZE, G.W./KILL, H.H./PROKSIK, M./OLBRICH, K./WENGLER-REH, G. (1994), a.a.O., S. 10.

¹²¹⁵ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 82.

¹²¹⁶ Vgl. HEINZE, G.W./KILL, H.H./PROKSIK, M./OLBRICH, K./WENGLER-REH, G. (1994), a.a.O., S. 11 und Kuhfeld, H./Kunert, U./Link, H. (1997), a.a.O., S. 87.

sind. Zudem besteht die Pflicht der Anbieter, Personal für eine Übergangsfrist vom Vorgängerunternehmen zu übernehmen¹²¹⁷. Es kann davon ausgegangen werden, daß in Frankreich bislang ca. 80 % der Leistungen im öffentlichen Personennahverkehr durch Ausschreibungen an Privatunternehmen vergeben wurden¹²¹⁸.

Interessant in Frankreich ist insbesondere, daß die öffentlichen Aufgabenträger eigenständige Verkehrssteuern auf die Lohnsumme in der Region erheben können, wobei die Mittel für den ÖPNV zweckgebunden sind¹²¹⁹, d. h. die Gebietskörperschaften sind auch auf der Finanzierungsseite autonom. Im Durchschnitt erfolgt die Finanzierung des ÖPNV in Frankreich nach folgender Aufteilung: 53 % werden über die Fahrgeldeinnahmen abgedeckt, 35 % durch die Nahverkehrsabgabe aufgebracht und die restlichen 10-12 % schließlich über das allgemeine Steueraufkommen ausgeglichen¹²²⁰.

Die Entwicklungen am Verkehrsmarkt in Frankreich sind von Konzentrationen geprägt, denn nur drei private und eine öffentliche Bietergruppe teilen unter sich etwa 75 % des Marktes auf¹²²¹. Diese Großkonzerne bieten landesweit ÖPNV-Leistungen an und bewerben sich um die Verkehre in einer Region oder Stadt (z. B. den Straßenbahnverkehr), wobei durchaus etablierte Unternehmen ihre Konzession von Zeit zu Zeit verlieren¹²²². Infrastruktur und Fahrzeuge verbleiben dabei in der Regel im Eigentum der Gebietskörperschaften¹²²³.

Reformen im Eisenbahnverkehr wurden in Frankreich bislang nur recht zaghaft vollzogen. Die staatliche SNCF wurde lediglich in zwei öffentlich-rechtliche Unternehmen für den Infrastrukturbereich und den Betrieb aufgeteilt und von Altschulden weitgehend

¹²¹⁷ Vgl. dazu KUHFIELD, H./KUNERT, U./LINK, H. (1997), a.a.O., S. 87.

¹²¹⁸ Vgl. O.V., Unternehmen stellen sich auf den europäischen Wettbewerb ein, a.a.O., S. 11.

¹²¹⁹ Vgl. GIGER, M. (1991), a.a.O., S. 84 und Klein, A. (1996), a.a.O., S. 54 f.

¹²²⁰ Vgl. MEYER, K.-J. (1996), a.a.O., S. 12.

¹²²¹ Vgl. ebenda, S. 12.

¹²²² Vgl. GIRNAU, G., a.a.O., S. 12.

¹²²³ Vgl. KLEIN, A., Die Französische Nahverkehrsabgabe, in: Der Nahverkehr Heft 6/1996, a.a.O., S. 56.

befreit. Darüber hinaus wird schrittweise die Regionalisierung des SPNV vollzogen. Der staatliche Einfluß auf den Bahnsektor bleibt aber nachwievor groß¹²²⁴.

Im Bereich des Nahverkehrsmarktes bilden sich generell europäische Anbieterstrukturen heraus. So hat etwa das französische Unternehmen Compagnie Générale des Eaux (CGEA), außerhalb von Paris in Frankreich bereits größter Anbieter im Nah- und Regionalverkehr, über eine Tochter des Konzerns zwei Ausschreibungen für den Betrieb von ehemals durch die British Rail (BR) bediente Streckennetze (South-Central und South Eastern Net) gewonnen. In gleicher Weise bedient das englische Unternehmen STAGECOACH, zweitgrößter Anbieter bei Busdienstleistungen im Nahverkehr Großbritanniens und ebenfalls Gewinner von Ausschreibungen der Schienennetze in Großbritannien, durch das Aufkaufen des Unternehmens SWEBUS heute mehrere Buslinien in Schweden, Finnland, Dänemark und auch Malaysia sowie in einigen Städten Südamerikas¹²²⁵.

3. Wasserwirtschaft

Während zunächst seit Ende des 19. Jahrhunderts die *Wasserwirtschaft Großbritanniens* in Privathänden lag, wurde mit Beginn der 1970er Jahre die Wasserver- und -entsorgung kommunalisiert. Dazu wurden 1000 selbständige Organisationen zu zehn Regional Water Authorities zusammengefaßt, die dann gleichzeitig die Aufgabe der Wasserver- und Wasserentsorgung als auch sämtliche Regulierungsfunktionen innehatten¹²²⁶. Die monopolistischen Organisationen regulierten sich demnach selbst. Nachdem es zur verminderten Leistungsqualität (durch den Aufschub notwendiger Investitionen) und zu ansteigenden Wassergebühren kam, wurde in dem Water Act von 1989 die Privatisierung der Wasserwirtschaft in Angriff genommen. Dabei handelt es sich um eine materielle

¹²²⁴ Vgl. LINDEMANN, H./ OELSCHLÄGER D., a.a.O., S. 319.

¹²²⁵ Vgl. O.V., European Players im ÖPNV, und wo bleiben die deutschen Unternehmen?, in: Bus und Bahn, Heft 2/97, S. 2.

¹²²⁶ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 188 f.

Privatisierung als vollständige Verlagerung in den Privatsektor, indem das Eigentum, sämtliche Rechte und die Anlagen auf private Aktiengesellschaften übertragen wurden¹²²⁷. Die Aufsichtsfunktionen wurden hinsichtlich Umwelt und Wasserqualität von den Wasserver- und -entsorgungsaufgaben getrennt und auf die National River Authority verlagert¹²²⁸. Weitere Regulierungsfunktionen übernimmt die Her Majestys Inspectorate of Pollution (HMIP) bezüglich der Umweltstandards, das Drinking Water Inspectorate hinsichtlich der Trinkwasserqualität, und schließlich übernimmt der Director General of Water Service eine wirtschaftliche Kontrolle, wozu auch eine Preisregulierung gehört. In das Regulierungssystem sind auch die allgemeine Wettbewerbsbehörde und verschiedene Ministerien involviert¹²²⁹. Bei der vorgenommenen Preisregulierung handelt es sich um den sogenannten RPI-X-Ansatz, wonach zunächst ein Inflationsausgleich zugelassen wird und darüber hinaus die Preise nur um einen bestimmten Faktor X nach anzurechnenden Effizienzsteigerungen zunehmen dürfen¹²³⁰.

Die der Regulierung unterliegenden Water Service Companies erhalten Lizenzen für die Wasserver- und Wasserentsorgung über einen Zeitraum von mindestens 25 Jahren. Daneben bestehen noch Subunternehmen für die Abfallbeseitigung, Transport- und Serviceleistungen, die mit den Water Service Companies zu Water Holding Companies zusammengefaßt sind¹²³¹.

Die Trennung der Aufsichtsfunktionen von der eigentlichen Leistungserstellung hat sich umweltpolitisch als sehr erfolgreich erwiesen, denn die NRA ist als recht strenge Regulierungsbehörde bekannt¹²³². Die Wasserpreise sind allerdings erheblich angestiegen, und es gibt für die Verbraucher auch keine Ausweichmöglichkeiten, da die Abrechnung nicht am Verbrauch, sondern am

¹²²⁷ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 164.

¹²²⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 190 f.

¹²²⁹ Vgl. ebenda, S. 194 ff.

¹²³⁰ Vgl. ebenda, S. 198.

¹²³¹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 169 f.

¹²³² Vgl. ebenda, S. 202 f.

Einheitswert von Immobilien orientiert ist¹²³³. Die Gewinn- und Kursentwicklung der Unternehmen war überaus positiv, und dies wohl unter anderem aufgrund der bestehenden Monopolstellung. Es werden daher verschärfte Regulierungen gefordert, bei der eine überdurchschnittliche Kapitalverzinsung nicht mehr zugelassen werden soll. Gleichfalls wird eine Aufhebung der Gebietsmonopole gefordert, damit zumindest bei Großabnehmern auch gebietsfremde Unternehmen die Versorgung übernehmen können¹²³⁴.

Bei der Preisregulierung wurden bewußt hohe Preissteigerungen zugelassen, um die notwendig gewordenen Sanierungsinvestitionen finanzieren zu können. Gleichfalls ist ein strategisches Verhalten der Wasserunternehmen durch bewußte Informationsverschleierung als Ursache für die Preissteigerungen denkbar, da etwa die Wasserpreise bei unvorhergesehenen Kostensteigerungen angepaßt werden können (nach Genehmigung vom Director General des Office of Water Services)¹²³⁵. In gewisser Weise waren hohe Renditen bei den Wasserunternehmen auch politisch erwünscht, um die Privatisierung attraktiv zu machen und somit möglichst hohe Privatisierungserlöse erzielen zu können¹²³⁶.

Mit dem Competition and Service Act von 1992, der prinzipiell für alle privatisierten Bereiche in Großbritannien gilt, wurde der Wettbewerb im Bereich der Wasserwirtschaft etwas gestärkt. So konnte der bisher gültige Anschlußzwang an das regionale Monopolunternehmen aufgehoben werden, die Ver- und Entsorgung von Großkunden ist nunmehr auch in Einflußregionen von Konkurrenzunternehmen möglich, und letztlich können auch die Endverbraucher durch die Möglichkeit zum Bau von Pipelines durch Fremdgebiete in Grenzbereichen zwischen Anbietern wählen, was allerdings bedingt durch die hohen Transportkosten nur sehr begrenzt möglich ist¹²³⁷. Wettbewerb ist demnach nur eingeschränkt vorhanden.

¹²³³ Vgl. ebenda, S. 205.

¹²³⁴ Vgl. ebenda, S. 209f.

¹²³⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 175 f.

¹²³⁶ Vgl. ebenda, S. 180.

¹²³⁷ Vgl. ebenda, S. 187 f.

In *Frankreich* wird die Wasserversorgung und teilweise auch die Abwasserentsorgung von privaten Unternehmen im Rahmen von langfristigen Franchising-Verträgen übernommen, und dies bereits seit dem 18. Jahrhundert. Lediglich zwischenzeitlich kam es Anfang des Jahrhunderts zu Verstaatlichungstendenzen¹²³⁸. Inzwischen werden wieder drei Viertel der Bevölkerung von 50 verschiedenen privaten Gesellschaften versorgt, welche allerdings zu drei großen Unternehmensgruppen zusammengefaßt sind (Compagnie Generale des Eaux, Lyonnaise des Eaux und Société d'Aménagement Urbain Rural)¹²³⁹. Die Gemeinden haben ein Monopolrecht für die Wasserver- und -entsorgung und können frei entscheiden, wie die Durchführung gestaltet wird (in Eigenregie oder durch Private)¹²⁴⁰. Als zentrale Institution dient zum einen das Umweltministerium, welches allgemeine Richtlinien für die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und den Privatunternehmen und sonstige umweltpolitische Vorgaben herausgibt, und zum anderen sechs Finanzinstitutionen der großen Flußgebiete (Agences Financières de Bassin), die das allgemeine Wassermanagement in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht übernehmen, wie die Finanzierung über Gebühren, die Aufstellung eines Investitionsplanes oder die Erarbeitung von Richtlinien¹²⁴¹.

Ein wesentlicher Grund für die Aufgabenwahrnehmung durch private Unternehmen ist die relativ geringe Gemeindegröße in Frankreich, so daß diese ohnehin infolge ihrer entsprechend beschränkten Verwaltungskapazitäten nicht in der Lage wären, die Wasserversorgung in Eigenregie durchzuführen¹²⁴². Daneben sind aber auch immer die bei Privatunternehmen im Vergleich zur kommunalen Eigenregie geringeren Kosten, die größere Erfahrung und Fachkompetenz sowie die Flexibilität bei privaten Betreibern für die Vergabe ausschlaggebend¹²⁴³. Meist handelt es sich um

¹²³⁸ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 214f.

¹²³⁹ Vgl. ebenda, S. 219f.

¹²⁴⁰ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 135.

¹²⁴¹ Vgl. ebenda, S. 132 f.

¹²⁴² Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 220.

¹²⁴³ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 136.

Konzessionen zum Bau, zur Finanzierung und zum Betrieb der Anlagen über einen Zeitraum von 30 Jahren, wobei die Gebührenerhebung durch das private Unternehmen erfolgt, dies allerdings gemäß einer fixierten Preisformel. Das Eigentum an den wassertechnischen Einrichtungen verbleibt bei der Kommune. Daneben existieren auch Vertragsformen, bei denen ausschließlich der Betrieb von einem Privatunternehmen übernommen wird, während Finanzierung und Bau Angelegenheit der Kommune bleiben¹²⁴⁴. Insgesamt sind die gemachten Erfahrungen als positiv zu bezeichnen; es sind auch keine Fälle frühzeitiger Vertragskündigungen bekannt.

Allerdings ist festzuhalten, daß der Wettbewerb nach den erfolgten Erstausschreibungen recht gering ausfällt, denn obgleich ein Wechsel des Betreiberunternehmens alle 10-15 Jahre möglich ist, kann dies in der Praxis nicht beobachtet werden. Ein weiteres Problem ist die Bewertung nicht abgenutzter Anlagenteile beim Übergang des Betriebs auf ein anderes Unternehmen, wofür komplizierte Vertragsregelungen erforderlich sind¹²⁴⁵. Die Tatsache, daß in einem eher zentralstaatlich orientierten Land wie Frankreich Modelle des Franchising in der Wasserwirtschaft angewendet werden, stellt deren Vorteilhaftigkeit durchaus unter Beweis.

Die Betrachtung des Auslands zeigt, daß sich auch unter anderen Rahmenbedingungen als in Deutschland Wettbewerbe um den Markt mit Erfolg verwirklichen lassen. Gleichfalls verdeutlicht das Beispiel Großbritannien mit in allen Bereichen sehr weitreichenden Liberalisierungen, daß funktionelle Privatisierungen mit staatlicher Regulierung in natürlichen Monopolbereichen zu negativen Auswirkungen wie etwa im ÖPNV führen können. Zudem ist das komplexe Regulierungssystem mit erheblichen Aufwendungen verbunden, welche die Vorteile der Privatisierung schmälern. Im Zuge der Liberalisierungen waren in Großbritannien neue Regulierungsbehörden mit 8500 Beschäftigten und einem Haushaltsbudget von rund 500 Mio. Brit. Pfund einzurichten¹²⁴⁶.

¹²⁴⁴ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 221f.

¹²⁴⁵ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 155.

¹²⁴⁶ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 212.

Teil III: Auswertung der Untersuchungsergebnisse und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen

A. Referenzsystem für einen Wettbewerb um den Markt

1. Das Ausschreibungsverfahren

1.1 Initiierung eines Wettbewerbs um den Markt

1.1.1 Aktivierung von Bewerbern

Zweck des Ausschreibungsverfahrens im Zuge eines Wettbewerbs um den Markt ist die Aktivierung einer ausreichenden Zahl von Anbietern, die eine Rivalität um den Geschäftsabschluß erlaubt. Wettbewerb ist immer dann funktionsfähig, wenn die *Wettbewerbsfunktionen*¹²⁴⁷ im Prinzip erfüllt werden. Je mehr Wettbewerber an einer Ausschreibung teilnehmen, um so geringer fallen tendenziell die Gewinnmargen aus. Gleichfalls bedeuten die damit zunehmenden Auswahlmöglichkeiten, daß die Ausschreibung auch dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren im Sinne von HAYEK¹²⁴⁸ gerecht wird, indem der letztendlich effizienteste und innovativste Anbieter aus einem möglichst breiten Teilnehmerkreis identifiziert werden kann.

Die Zahl der Anbieter darf vor allem nicht so gering ausfallen, daß die Gefahr von Absprachen besonders groß wird oder es spontan solidarischem Parallelverhalten kommt. Der Schaffung eines vitalen Wettbewerbs als Anreizsystem zur Erzielung von Effizienz bei der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wird auch in der wissenschaftlichen Literatur große Bedeutung beigegeben¹²⁴⁹. Welche Mindestzahl am Ausschreibungsverfahren

¹²⁴⁷ Zu den Wettbewerbsfunktionen zählen etwa nach KANTZENBACH die optimierte Produktionsfaktorallokation, eine bedarfsgerechte Zusammensetzung des Güterangebots, eine marktleistungsbezogene Einkommensverteilung (als „statische Wettbewerbsfunktionen“) sowie die Innovations- und Imitationsfunktion (als „dynamische Wettbewerbsfunktionen“). Vgl. KANTZENBACH, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Wirtschaftspolitische Studien 1 aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Göttingen 1967, S. 16 f.

¹²⁴⁸ Vgl. HAYEK, F. A. v., Freiburger Studien – gesammelte Aufsätze von F.A. v. Hayek, Tübingen 1969, S. 249 ff.

¹²⁴⁹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 221.

teilnehmender Anbieter dazu erforderlich ist, kann nur im Einzelfall je nach gegebener Marktstruktur und Art der zu vergebenden Dienstleistung ermittelt werden¹²⁵⁰. Es läßt sich somit keine allgemeingültige Grenze für einen Übergang zwischen potentielllem Solidarverhalten und Rivalität beim Aktionsparametereinsatz im Wettbewerb bestimmen. Im Unterschied zu übrigen Märkten ist für den Wettbewerb auf Ausschreibungsmärkten die Anbieterzahl von zentraler Bedeutung, während andere Marktstrukturkriterien wie die relativen Marktanteile oder die Finanzstärke in den Hintergrund treten. Die Marktposition eines Unternehmers hat auf die aktuelle Konkurrenzsituation in einer Ausschreibung keinen Einfluß, denn hier entscheiden die jeweils relevanten Wettbewerbsparameter (Preis, Qualität, Sicherheit, u. a.)¹²⁵¹.

Eine für einen funktionsfähigen Wettbewerb möglicherweise nicht ausreichende Zahl der am Bietprozeß beteiligten Unternehmen kann ihre Ursache zum einen in mit der Dienstleistungsübernahme verbundenen irreversiblen Investitionen haben, zu denen die Unternehmen nicht bereit sind. Als weiterer Grund wäre denkbar, daß Angebote der in Frage kommenden Unternehmen mangels frei verfügbarer Kapazitäten ausbleiben¹²⁵². Die Vergabeinstanz sollte daher bemüht sein, die gegebenen Hemmnisse für eine Teilnahme am Vergabeverfahren möglichst niedrig zu halten und keine zusätzlichen administrativen Einschränkungen des Bieterkreises vorzunehmen.

Abzulehnen sind etwa *Beschränkungen aus regionalpolitischen Gründen* zur Förderung ortsansässiger Unternehmen. Dadurch ginge das Effizienzpotential der Privatisierungsmaßnahme verloren, denn gerade international agierende Konzerne können sich als besonders effizient erweisen¹²⁵³. In den untersuchten Praxisbei-

¹²⁵⁰ Handelt es sich etwa um drei Anbieterunternehmen aus verschiedenen Nationen, sind Absprachen weniger wahrscheinlich als bei drei Bietern aus einer Region, die sich gegenseitig bekannt sind.

¹²⁵¹ Vgl. IMMENGA, U., Fusionskontrolle auf Ausschreibungsmärkten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Heft 9/1998, S. 813 ff.

¹²⁵² Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 376 f.

¹²⁵³ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 258. Im Ausland existieren oftmals sehr viel mehr Erfahrungen mit der Übernahme öffentlicher Dienstleistungsaufgaben,

spielen waren durchaus Tendenzen zu beobachten, daß Vergabeinstanzen von örtlichen Interessenvertretungen aufgefordert wurden, bei ihrer Entscheidung regionale Wirtschaftsinteressen zu berücksichtigen. Allerdings lassen die vergaberechtlichen Vorschriften eine regionale Eingrenzung des Bieterkreises von vornherein nicht zu. Dies gilt insbesondere für die Pflicht zur europaweiten Ausschreibung nach Erreichen der vorgegebenen Schwellenwerte. Auch aus wissenschaftlicher Sicht ist eine Bevorzugung ortsansässiger Anbieter aus regionalpolitischen Gründen abzulehnen, da hierzu das spezielle Instrumentarium der Regionalförderung anzuwenden wäre. Allenfalls könnte darauf geachtet werden, daß diesen Unternehmen die Teilnahme ermöglicht wird, indem sie direkt zur Gebotsabgabe aufgefordert werden. Darüber hinaus sollten mit Rücksicht auf kleine und mittlere Unternehmen aus der Region keine übermäßigen Anforderungen an die Leistungsübernahme durch die potentiellen Anbieter gestellt werden. Eine Auswahl der Anbieter nach regionalpolitischen Kriterien wäre im Grundsatz ausschließlich dann sinnvoll, wenn die regionale Verbundenheit der Unternehmen Effizienzvorteile erwarten läßt¹²⁵⁴.

Weiterhin müssen sich die Unternehmen zur Übernahme der Leistung grundsätzlich bereit finden. Diese haben vor allem dann *Interesse an der Privatisierung* öffentlicher Dienstleistungen, wenn damit Gewinnerzielungsmöglichkeiten verbunden sind. Dies läßt sich allerdings im voraus nur schlecht abschätzen¹²⁵⁵. Prinzipiell kann auch bei reiner Kostendeckung oder gar Verlusten aus anderen unternehmenspolitischen Zielsetzungen heraus eine Über-

denn in der Wasserwirtschaft und der Infrastruktur gibt es länger als in Deutschland private Anbieter (siehe Teil II F). So konnten sich auch im Fall der Wasserver- und -entsorgung in Rostock als auch beim Infrastrukturprojekt Warnow-Querung ausländische Konzerne (bei der Wasserwirtschaft über die Beteiligung der Lyonnaise des Eaux an EURAWASSER) durchsetzen. Zu derart umfangreichen Leistungsübernahmen sind inländische Unternehmen oftmals noch nicht in der Lage.

¹²⁵⁴ Die Beispiele der Vergaben im ÖPNV zeigen, daß regionale Anbieter durch ihre in der Region bereits vorhandenen Betriebsanlagen und Ortskenntnis gewisse Vorteile besitzen. Keinesfalls aber sollte zur Stützung des regionalen Arbeitsmarktes eine Bevorzugung von Unternehmen in der betreffenden Region erfolgen, denn dies käme einer indirekten Subventionierung gleich, die allenfalls als Übergangslösung bei einem Strukturwandel zu akzeptieren wäre.

¹²⁵⁵ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 52.

nahme der Leistungen durch private Unternehmen erfolgen, etwa wenn dadurch der Einstieg in einen neuen Markt ermöglicht wird¹²⁵⁶. Allgemein ist aus dem Blickwinkel der Unternehmen die Marktattraktivität für die Beurteilung der Privatisierbarkeit einer öffentlichen Leistung entscheidend, so z. B. Faktoren wie das voraussichtliche Marktwachstum, die Marktstabilität und die Konkurrenzsituation¹²⁵⁷. Dazu zählt auch die Frage, inwieweit der Unternehmer durch die öffentliche Hand in seiner Entscheidungsfreiheit beschränkt wird, wie etwa durch Preisregulierungen, Verpflichtung zu Mindeststandards bei der Leistungsqualität oder eine Begrenzung des Absatzes auf eine bestimmte Region¹²⁵⁸. Es ist also darauf zu achten, daß nicht durch Reglementierungen des Angebots die Marktattraktivität gemindert wird. Dazu wären auch Belastungen des Privatunternehmers aus der vormals öffentlichen Leistungserstellung zu zählen, wie z. B. Pensionsverpflichtungen von ehemals öffentlich-rechtlich Bediensteten oder ökologische Altlasten, die ebenfalls Privatanbieter von der Übernahme öffentlicher Dienstleistungsaufträge abhalten könnten.

Eine der Ausschreibung vorgeschaltete *Markterkundung*, wie sie ursprünglich für das Niedersächsische Betreibermodell vorgesehen war, ist nur in innovativen Bereichen sinnvoll, in denen noch keine Erfahrungen gesammelt wurden¹²⁵⁹. Damit wäre zunächst einmal zu prüfen, ob überhaupt Privatunternehmen in genügender Anzahl zur Leistungsübernahme bereit sind und welche Preise dabei gefordert werden. Bei den Betreibermodellen im Abwasserbereich werden derartige Markterkundungen inzwischen nicht mehr durchgeführt, da bereits ausreichend Erfahrungen mit privater Leistungsübernahme vorliegen. Für den ÖPNV auf der Straße und die Abfallsammlung kann ebenfalls von einer ausreichenden Zahl

¹²⁵⁶ Von den befragten Vertretern der kommunalen Aufgabenträger wurde teilweise betont, die ausgehandelten, günstigen Konditionen seien nur zu erreichen gewesen, weil sich das beauftragte Unternehmen von der Auftragserteilung einen Markteinstieg erhofft habe.

¹²⁵⁷ Vgl. ESCHENBACH, R. /MÜLLER, C. /GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 89.

¹²⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 91.

¹²⁵⁹ So wird etwa für Ausschreibungen defizitärer Postdienstleistungen ein Verfahren für sinnvoll erachtet, in dem Anbieter ihr Interesse an der Leistungsübernahme bekunden müssen. Vgl. EISENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 57.

potentieller Privatanbieter ausgegangen werden. Allenfalls beim SPNV, wo die Alternativen zum Angebot der etablierten DB oftmals noch unbekannt oder unterentwickelt sind, oder bei privaten Straßeninfrastrukturprojekten, von denen bislang noch keines vollständig umgesetzt ist, mag eine solche Markterkundung noch erforderlich sein. Einer Markterkundung kann das Verfahren der beschränkten Ausschreibung dienen, indem im Wege eines Teilnehmerwettbewerbs interessierte Unternehmen Angebote unterbreiten können. Die Vergabeinstanz behält sich dabei den Entscheid über die folgende verbindliche Ausschreibung, bei der bestimmte Anbieter zur Gebotskalkulation aufgefordert werden, ausdrücklich vor¹²⁶⁰.

1.1.2 Zweistufiges Vergabeverfahren

Wie oben erläutert wurde, ist bei der Initiierung eines Bietverfahrens darauf zu achten, daß zwischen den teilnehmenden Unternehmen kein Solidarverhalten aufkommt und Rivalität gesichert bleibt. Dafür ist eine ausreichend große Anbieterzahl zu aktivieren. Damit ist der Regelfall, wie er sich für ein *einstufiges* Ausschreibungsverfahren darstellt, angesprochen. Bei den im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Branchen sind jedoch mit der Angebotskalkulation meist recht ausgeprägte Aufwendungen verbunden, die Parallelplanungen einer möglichst großen Zahl teilnehmender Unternehmen nicht sinnvoll erscheinen lassen. Gleich, ob die bei den Bewerbern mehrfach anfallenden Planungsaufwendungen erstattet werden oder nicht, handelt es sich hierbei aus volkswirtschaftlicher Sicht um *Transaktionskosten*, die mit zunehmender Teilnehmerzahl ansteigen. Gleichfalls wird die Bewertung der bei der öffentlichen Vergabeinstanz eingehenden Angebote mit ansteigender Teilnehmerzahl zunehmend komplexer. Bei unbeschränkter Anbieterzahl ginge die Übersichtlichkeit verloren und wäre folglich mit höheren Kosten durch die Beschäftigung eigenen Personals in der Verwaltung oder die Einschaltung externer Berater verbunden. Die vergabespezifischen Transaktionskosten machen daher bei Dienstleistungen mit ausgeprägten

¹²⁶⁰ Vgl. SCHRÖDTER, W./PARTETZKE, G. (1990), a.a.O., S. 31.

Planungsanforderungen die Anwendung eines zweistufigen Vergabeverfahrens erforderlich.

Die erste Stufe des Vergabeverfahrens dient einer Vorauswahl, um die Anbieterzahl in der zweiten Stufe eingrenzen zu können. Diese Auswahl sollte primär nach Effizienz Gesichtspunkten erfolgen. Es gilt daher wieder der Grundsatz, daß in der ersten Stufe eine möglichst große Zahl potentieller Anbieter am Vergabeverfahren teilnehmen sollte, damit die effizientesten und innovativsten Anbieter gefunden werden können. Damit ist ein möglichst offener Teilnahmewettbewerb zu initiieren, um die entsprechenden Auswahlmöglichkeiten zu schaffen. Allerdings wären zur Deckelung der Transaktionskosten die Anforderungen an die einzureichenden Gebote zu verringern. In der ersten Stufe des Vergabeverfahrens wären nur Grundelemente des Angebotes sowie Angaben zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen vorzulegen. Die genauere Präzisierung der Planungen erfolgt dann erst in der zweiten Stufe durch einen beschränkten Teilnehmerkreis.

Bei der zweiten Stufe handelt es sich dann nicht mehr um ein offenes Verfahren, da die Teilnehmerzahl zur Reduzierung der Verfahrenskosten beschränkt wird¹²⁶¹. Nach einer ersten Auswertung der in der ersten Stufe eingegangenen Grobplanungen und Unternehmensdarstellungen wird eine begrenzte Zahl von Anbietern zur genaueren Angebotsplanung und -kalkulation aufgefordert.

In welcher Weise dabei die Abgrenzung erfolgen sollte, verdeutlicht folgendes Modell: In einem Diagramm werden die Zahl der am Vergabeverfahren teilnehmenden Anbieter sowie die mit zunehmender Bieterzahl ansteigenden Grenzverfahrenskosten und die sinkenden Grenzersparnisse bei den Angeboten abgetragen¹²⁶².

¹²⁶¹ Entsprechend sieht § 7b VOL in der durch die EU-Sektorenrichtlinie (§ 5 SKR) ergänzten Fassung für die Bereiche Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation vor, daß der Teilnehmerkreis so zu verringern ist, daß ein „angemessenes Verhältnis zwischen den besonderen Merkmalen des Vergabeverfahrens und dem zur Durchführung des Vergabeverfahrens notwendigen Aufwands“ erreicht wird. Vgl. VOL abgedruckt in ARLT, A. (1997), a.a.O., S. 156 und S. 199.

¹²⁶² Zur Vereinfachung werden *ceteris paribus* gleichbleibende Angebotsquantität und -qualität angenommen.

Die Grenzverfahrenskosten umfassen die jeweils durch das Hinzutreten eines weiteren Teilnehmers entstehenden Planungsaufwendungen sowie zusätzliche Aufwendungen für externe Beratungsleistungen, da mit steigender Bieterzahl die Auswahlentscheidung zunehmend komplexer wird und die Vergabeinstanz dazu externer Unterstützung bedarf. Die mit steigender Teilnehmerzahl parallel anfallenden Planungsaufwendungen und die zunehmenden Kosten der Angebotsauswertung stellen volkswirtschaftliche Transaktionskosten dar, für deren Verlauf ein exponentieller Anstieg unterstellt wird.

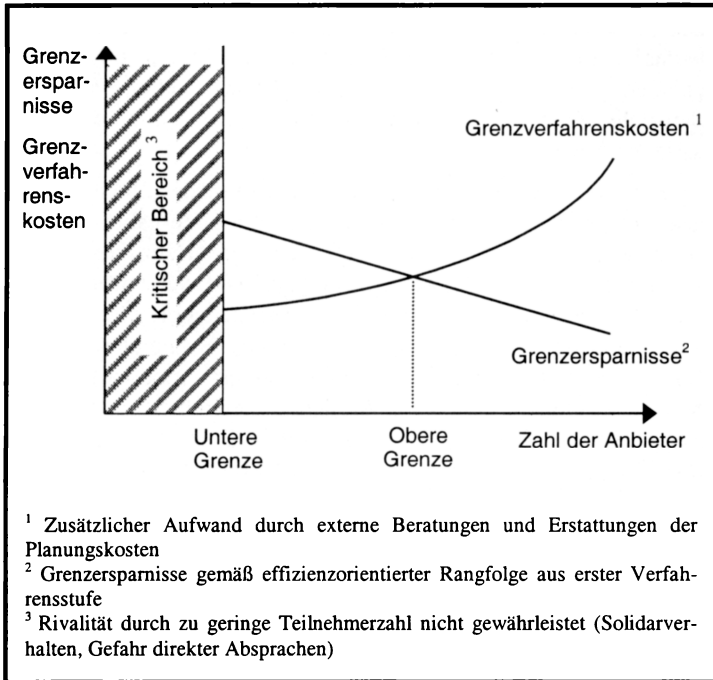
Die Grenzersparnisse sind Ausdruck der mit der Aufnahme eines weiteren Anbieters in der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens verbundenen Einsparpotentiale. Der Kurvenverlauf ergibt sich, wenn entsprechend der Grobbewertungen aus der ersten Stufe eine Rangfolge der Anbieter nach deren Effizienzpotential gebildet wird¹²⁶³. An erster Stelle steht der effizienteste Anbieter mit dem höchsten Einsparpotential gegenüber einem monopolistischen Preis bei Solidarverhalten im kritischen Bereich. Dem folgt der zweitgünstigste Anbieter mit geringerem Einsparpotential. Auf dieser Weise ergibt sich eine Treppenfunktion, die hier vereinfachend als fallende Gerade dargestellt wird.

Die Darstellung beider Kurvenverläufe setzt erst ab einer Anbieterzahl ein, ab der ein Solidarverhalten oder Preisabsprachen innerhalb eines Submissionskartells (kritischer Bereich) nicht mehr zu erwarten sind. Diese Grenze des Übergangs zwischen Solidarverhalten und Rivalität ist nicht genau zu bestimmen und ist von den Gegebenheiten in jedem Einzelfall abhängig. Sie dürfte jedoch tendenziell eine geringere Anbieterzahl erfordern als am freien Markt, da bei einer Ausschreibung die Gebote nach gesetzlichen Vorgaben geheim abgegeben werden, was Absprachen erheblich erschwert. Hiermit ist eine untere Grenze für die Zahl der an der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens teilnehmenden

¹²⁶³ Hierbei handelt es sich lediglich um eine Potentialgröße, da die grundlegende Angebotsplanung und -kalkulation noch nicht mit aller Sicherheit auf die letztendliche Effizienz des jeweiligen Unternehmers schließen läßt, d. h. die Auswertung der ersten Stufe ist aufgrund ihres geringen Detaillierungsgrades mit Unsicherheiten behaftet.

Unternehmen gegeben. Die entsprechenden Zusammenhänge werden in Abbildung 9 dargestellt:

Abbildung 9: Effiziente Anbieterzahl im Vergabeverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Ab einem bestimmten Punkt übersteigen die Grenzerfahrenskosten die Grenzersparnisse, d. h. die zusätzlichen Transaktionskosten bei Ausweitung des Teilnehmerkreises fallen höher aus als die Ersparnisse bei den Angeboten der Unternehmen. Aus ökonomischer Sicht wäre an diesem Punkt (B) eine Begrenzung der Anbieterzahl vorzusehen¹²⁶⁴. Entsprechend obiger Definition der

¹²⁶⁴ Abbildung 9 dient lediglich der Veranschaulichung des geschilderten Grundgedankens. Eine Quantifizierung im Vorfeld einer Vergabe ist in der Praxis nicht exakt möglich und kann nur näherungsweise im Einzelfall erfolgen.

Grenzersparnis­kurve mit einer Rangfolge nach Effizienz­kriterien werden die Anbieter mit dem relativ größten Effizienz­potential in diesen begrenzten Teilnehmerkreis aufgenommen. Um eine aus ökonomischer Sicht sinnvolle Begrenzung vornehmen zu können, kommt es somit darauf an, in der ersten Stufe möglichst die effizientesten Anbieter zu identifizieren.

Inwieweit eine *Begrenzung der Anbieterzahl* notwendig wird, ist demnach vor allem von der Höhe der Verfahrenskosten abhängig, d. h. je planungsintensiver eine Leistung ist, um so mehr sind Erstattungen der Gebotskosten vorzusehen und um so aufwendiger wird auch die Bewertung der Angebote. Beim Wasser- und Infrastruktursektor ist demnach aufgrund der aufwendigen Anlagenplanungen sinnvollerweise die Anbieterzahl stärker zu limitieren als etwa im ÖPNV oder bei der Abfallentsorgung. Im Falle standardisierter Dienstleistungsvergaben mit wenig Möglichkeiten zur eigenständigen Angebotskonzeptionierung (z. B. Fremd­bezug von Annexdiensten wie Kantine oder Reinigung) sind dagegen die Verfahrenskosten von vornherein zu vernachlässigen; ausreichend wäre ein einstufiges Vergabeverfahren.

In der Praxis erfolgt eine Begrenzung des Teilnehmerkreises im Wege der häufig angewendeten *beschränkten Ausschreibung*¹²⁶⁵. Dabei findet meist in der ersten Stufe eine Vorselektion der Anbieter nach Kriterien der Zuverlässigkeit und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie nach der fachlichen Kompetenz statt, wodurch dem öffentlichen Auftraggeber die Gewißheit gegeben werden soll, daß - gleich welcher Vergabeentscheid letztendlich fällt - eine weitgehende Gewähr für eine ordnungsgemäße Auf­tragsdurchführung besteht. Dies ist insbesondere bei Pflichtaufgaben von Bedeutung, bei denen die Kommune im Endeffekt für das Leistungsangebot verantwortlich bleibt. Dies ist zudem mit dem Vorteil verbunden, daß bei der Zuschlagserteilung in der zweiten Stufe das Kriterium der geringsten Kosten oder allgemeiner der effizientesten und innovativsten Angebotskonzeption als Entscheidungskriterium im Vordergrund stehen kann.

¹²⁶⁵ In den hier untersuchten Praxisbeispielen kam meist eine beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb zur Anwendung.

An den in der Praxis angewendeten Verfahren der beschränkten Ausschreibung ist allerdings zu kritisieren, daß damit *Marktzutrittsbarrieren* für Marktneueinsteiger entstehen können, da diese die Kriterien der Vorauswahl vermutlich nicht immer erfüllen werden. In den Kommunalverwaltungen ist jedoch nicht die Risikobereitschaft vorhanden, völlig unbekannte Unternehmen zu beauftragen, d. h. gewisse Mindestanforderungen an Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und fachliche Kompetenz müssen die Ausschreibungsteilnehmer nachweisen. Zweitens spricht der oben genannte Vorzug, sich beim Vergabeentscheid auf Effizienzgesichtspunkte konzentrieren zu können, für eine Berücksichtigung von Aspekten der allgemeinen Leistungsfähigkeit und Fachkompetenz bei der Vorselektion. Allerdings sind diese auf ein unabdingbar notwendiges Maß zu beschränken, Die Auswahlkriterien im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs sollten keinesfalls derart ausgestaltet sein, daß eine Marktzutrittsschranke für Neuanbieter in der Form entsteht, daß etwa nur Großanbieter die geforderten Anforderungen hinsichtlich finanzieller Ausstattung oder Erfahrungen in der betreffenden Branche erfüllen können. Im Zentrum sollten Effizienzgesichtspunkte stehen, d. h. auch unbekannten, kleinen, aber dafür möglicherweise besonders innovativen Anbietern muß die Teilnahme an der zweiten Verfahrensstufe ermöglicht werden.

Intention für die in der Praxis durchgeführten, beschränkten Ausschreibungsverfahren sind die Sicherheitsanforderungen der öffentlichen Verwaltung. Aus der theoretischen Sichtweise wird jedoch, wie oben erläutert, prinzipiell nur dann eine Beschränkung des Bieterkreises erforderlich, wenn dadurch Parallelplanungen und somit erhöhte Verfahrenskosten vermieden werden und eine Angebotsbewertung erleichtert wird. Hiernach wäre, selbst wenn eine große Zahl der Bieter die Kriterien Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit ausreichend erfüllt, nach weiteren Kriterien ein Ausschluß vom Verfahren vorzunehmen, um die Bieterzahl auf ein effizientes Maß zu verringern. Dies könnte erreicht werden, indem – wie oben beschrieben – in der Vorauswahl ergänzend die Vorlage grundlegender Angebotselemente, wie eine grobe Kostenabschätzung und Leistungsdefinition, verlangt wird. Neben den Kriterien Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit, welche mehr die

grundsätzliche Eignung der Anbieter prüfen, käme dann eine grobe Bewertung der Angebotseffizienz (Kosten, Angebotsinhalte, Innovationspotential etc.) als Auswahlkriterium für die Teilnahme in der zweiten Stufe hinzu. Die Konkretisierung der Gebote erfolgt dann durch den beschränkten Bieterkreis, die dann zu vergleichen und einer ausführlicheren Bewertung zuzuführen sind.

Grundsätzlich besteht auch die Gefahr, daß willkürliche Auswahlkriterien bei der Vorauswahl zur Anwendung kommen, etwa indem Anbieter nach persönlichen Präferenzen der Vergabeinstanz ausgewählt werden und womöglich der Anbieterkreis auf ein nicht wettbewerbliches Maß beschränkt wird. Dies wäre dann allerdings ein Versagen der Vergabeinstanz und nicht direkt des Verfahrens an sich, das durch geeignete Vorschriften oder Anreize für die Verwaltung zur Durchführung eines effizienten Vergabeverfahrens zu verhindern wäre¹²⁶⁶.

1.1.3 Chancengleichheit

Neben einem Mangel an vorhandenen Bietern könnten strategische Vorteile des etablierten Anbieters ein wettbewerbliches Verfahren weitgehend unmöglich machen¹²⁶⁷, d. h. es ist zu fragen, inwieweit überhaupt Chancengleichheit zwischen dem Altanbieter und den potentiellen Neuanbietern bei wiederholten Ausschreibungen gegeben ist. Entscheidende *Wettbewerbsvorteile* des etablierten Anbieters begründen sich nicht nur aus den bereits angesprochenen Irreversibilitäten, sondern ebenfalls durch einen gesicherten Zugang zu den Beschaffungsmärkten, der potentiellen Konkurrenten verwehrt bleiben könnte¹²⁶⁸. Eine Benachteiligung von Marktneueinsteigern kann sich ebenfalls über Erfahrungsvor-

¹²⁶⁶ Hier ist die Frage angesprochen, inwieweit den Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung ein Anreiz gegeben wird, der effizientesten Form der Leistungserbringung zur Umsetzung zu verhelfen (beispielsweise durch ein an den erreichten Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen orientiertes Prämiensystem).

¹²⁶⁷ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 217 f.

¹²⁶⁸ Als Beispiel sei die Vorrangstellung der DB AG bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen genannt. Durch deren Großaufträge ergeben sich günstigere Konditionen, und die Herstellerindustrie ist weitestgehend ausgelastet.

sprünge des etablierten Anbieters im betreffenden Markt oder die mögliche Nähe zur Ausschreibungsinstanz ergeben¹²⁶⁹. Zudem wird in aller Regel bei den öffentlichen Auftraggebern eine Tendenz zur Beibehaltung des Status quo zu beobachten sein, da jedweder Wechsel des Anbieters mit neuen Unsicherheiten und Risiken verbunden ist¹²⁷⁰. Auch wenn in den untersuchten Ausschreibungen von Busleistungen und Abfallsammlung in der Praxis nicht selten ein Wechsel der Anbieter stattgefunden hat, zeigt etwa das Beispiel Gifhorn (Teil II, E. 2.4), daß teilweise auch gänzlich auf Neuvergaben verzichtet wird und die bestehenden Verträge mit dem Privatunternehmer verlängert werden. Die Vergabeinstanz sollte daher bei wiederholter Ausschreibung dem bisherigen Anbieter möglichst keine grundsätzlichen Vorzüge unterstellen und alle Bieter vor einer Angebotsauswertung als gleichwertig ansehen. Schließlich kann eine bevorrechtigte Position für den Altanbieter durch die jeweilige Rechtsordnung bestehen. Derartige Vorrechte, wie sie durch die Genehmigung der Linienverkehre im Personennahverkehr mit Omnibussen bestehen, gilt es daher zur Intensivierung des Wettbewerbs bei Neuvergaben abzuschaffen.

In diesem Zusammenhang interessiert auch die Frage, ob bei einem Entscheid für oder gegen eine Privatisierung Chancengleichheit zwischen den Alternativen öffentliches und privatwirtschaftliches Dienstleistungsangebot besteht. Zwar ist grundsätzlich eine *Teilnahme öffentlich-rechtlicher Unternehmen* an einem Vergabeverfahren nicht zulässig, doch es werden, wie etwa für die Betreibermodelle zur Abwasserentsorgung in Niedersachsen geschildert, oftmals Regiekostenrechnungen als Vergleichsmaßstäbe für die Vergabeentscheidung durchgeführt. Dazu ist zu bemerken, daß einerseits die Vergleichbarkeit eines durchkalkulierten Angebots eines Unternehmers, der dies bei Zuschlagserteilung auch eigenverantwortlich realisieren muß, mit einer rein fiktiven und recht

¹²⁶⁹ Öffentlicher Auftraggeber und privater Auftragnehmer sind sich durch die Zusammenarbeit gegenseitig bekannt. Dem etablierten Anbieter erwächst daraus der Vorteil, Präferenzen auf Seiten der öffentlichen Hand besser einschätzen zu können. Gleichfalls könnte ein Vertrauensverhältnis entstehen, woraus eine Bevorzugung des bisherigen Anbieters beim Vergabeentscheid resultiert. Dies ist besonders bei formal privatisierten öffentlichen Unternehmen zu befürchten.

¹²⁷⁰ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 380.

formalen Regiekostenrechnung fraglich ist¹²⁷¹. Andererseits bestehen hinsichtlich der steuerlichen Behandlung Unterschiede, wie in Teil I, A 1.2 beschrieben. Zudem können im öffentlichen Eigentum befindliche Unternehmen in privater Rechtsform durchaus am Vergabeverfahren teilnehmen, genießen jedoch über den im Hintergrund stehenden staatlichen Eigentümer gewisse Vorzüge¹²⁷². Öffentliche Unternehmen wären daher von einem Vergabeverfahren gänzlich auszuschließen. Für sie ist vielmehr eine konsequente materielle Privatisierung anzustreben.

1.1.4 Differenzierung nach Branchen

In den untersuchten Praxisbeispielen wurden die Vergabevorhaben meist in den Ausschreibungsblättern des Bundes oder der EU sowie in der örtlichen Tagespresse bekanntgegeben. Wie jedoch in den Expertengesprächen teilweise bestätigt werden konnte, sind damit potentielle Neuanbieter oftmals nicht zu erreichen. Daher ist die Resonanz möglicherweise derart gering, daß es zu einem Solidarverhalten zwischen den Teilnehmern kommt und der letztendlich leistungsfähigste Anbieter außen vor bleibt. Demgegenüber kann eine direkte Aufforderung von Unternehmen zur Gebotsabgabe von Vorteil sein. Dabei können die anzusprechenden Unternehmen bereits nach Kriterien der Zuverlässigkeit (etwa Unternehmen, die für andere öffentliche Institutionen tätig sind und daher Erfahrungen aufweisen können) ausgesucht werden. Vorteilhaft können darüber hinaus persönliche Gespräche mit den Bewerbern zwecks besserer Einschätzung der Eignung sein¹²⁷³. Diese Möglichkeit bietet sich aber nur im Bereich von zu beauftragenden Handwerksunternehmen, da sich bereits mittelständische Unternehmen und erst recht Großunternehmen kaum nach der Persönlichkeit des jeweiligen Vertreters der Unternehmung in den

¹²⁷¹ Ein Verwaltungsvertreter wird für eine nicht zutreffende Regiekostenrechnung in der Regel im nachhinein nicht belangt, wenn die Kosten letztlich gegenüber der Privatlösung höher ausfallen. Demgegenüber würde ein Unternehmer bei einer Fehlkalkulation Verluste in Kauf nehmen müssen.

¹²⁷² Vgl. dazu die Abhandlungen in Teil I A 3.3.

¹²⁷³ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 204.

Verhandlungen bewerten lassen. Um nicht bereits bei der Bekanntmachung des Vergabevorhabens eine Eingrenzung des Bieterkreises zu bewirken, sollten die dazu verwendeten Medien so gewählt werden, daß eine möglichst breite Streuung erreicht wird und viele potentielle Anbieter angesprochen werden können. Eine alleinige Veröffentlichung in der regionalen Presse käme einer regionalpolitischen Eingrenzung des Teilnehmerkreises gleich.

Im Bereich der *Wasserwirtschaft* scheint die Akquirierung einer ausreichenden Zahl an Anbietern keine größeren Schwierigkeiten zu verursachen. In Anbetracht der Tatsache, daß bereits eine ganze Reihe privater Betreibermodelle in diesem Bereich umgesetzt, somit schon einige Erfahrungen gesammelt werden konnten und sich bei Eigenbetriebslösungen in den Kommunen Private schon lange bei der Erbringung von Bauleistungen bewährt haben, ist die Zahl potentieller Privatanbieter bei Abwasserentsorgungsleistungen relativ groß. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist daher ohne weiteres zu verwirklichen. Ähnliches gilt auch für die *Abfallentsorgung*, da in diesem Bereich ebenfalls schon mehrfach Privatunternehmer von den Kommunen mit der Aufgabendurchführung betraut wurden und der Entsorgungsmarkt für Unternehmen aufgrund der Wachstumsaussichten recht attraktiv erscheint. Dies belegen auch die Bewerberzahlen in den untersuchten Beispielen (zwischen 12 und 26 Interessenten). Die hohen, mit der Anlagenkonzeptionierung verbundenen Planungsaufwendungen machen ein zweistufiges Vergabeverfahren zur Minderung der damit verbundenen Transaktionskosten unabdingbar.

Anders ist dies im Bereich der *ÖPNV-Leistungen*, wobei allerdings zwischen Verkehr auf der Schiene und Verkehr auf der Straße unterschieden werden muß. Im Bereich des SPNV ist die Zahl der Privatanbieter (oder allgemein NE-Bahnen) noch recht klein. Die bisher gesetzlich garantierte Monopolstellung der Eisenbahn des Bundes ist erst vor wenigen Jahren aufgehoben worden, so daß der Markt für SPNV-Leistungen noch in der Entwicklung begriffen ist. Diesem Umstand muß folglich bei der Auswahl der zu vergebenden Strecken und bei der Suche nach potentiellen Anbietern Rechnung getragen werden, indem die SPNV-Leistungen über einen längeren Zeitraum gestreckt vergeben werden, da eine so-

fortige Ausschreibung aller Dienste das Leistungsvermögen der kleineren Privatanbieter übersteigen würde. Im ÖPNV auf der Straße hingegen existiert eine ausreichende Zahl an Busunternehmen, die teilweise selbst als Konzessionäre Liniendienste betreiben oder im Subunternehmerverhältnis bei Verkehrsbedienungen der Kommunen oder der Regionalverkehrsgesellschaften der DB AG stehen. Daß teilweise dennoch wenig Anbieter am Vergabeverfahren wie im Fall der Ausschreibungen im Landkreis Steinburg teilnehmen, liegt etwa - wie im dortigen Fall begründet wurde - an der Verkehrsverbundorganisation, welche die Gefahr von Absprachen zwischen den am Verbund teilnehmenden Anbietern birgt¹²⁷⁴. Durch die vergleichsweise geringen Planungserfordernisse muß die Teilnehmerzahl in der zweiten Stufe weniger stark eingegrenzt werden als bei Ausschreibungen im Bereich der Wasserwirtschaft.

Im Sektor *Verkehrsinfrastruktur* konnten Anbieter aus der Bundesrepublik Deutschland mit der Übernahme der Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betreiberleistungen im Rahmen eines Betreibermodells im Inland bislang noch keine Erfahrungen sammeln. Einer europaweiten Ausschreibung kommt deshalb in diesem Bereich - abgesehen von der Tatsache, daß diese ohnehin aufgrund der hohen Investitionswerte vorgeschrieben ist - eine besondere Bedeutung zu. Auf diese Weise lassen sich die Erfahrungen international agierender Großunternehmen aus privaten Infrastrukturprojekten im Ausland nutzen. Gleichfalls ist im Sektor Infrastruktur aufgrund vergleichsweise hoher Planungsaufwendungen auf jeden Fall eine Eingrenzung des Bieterkreises im Wege eines offenen Teilnahmewettbewerbs erforderlich.

1.2 Leistungsvorgaben

1.2.1 Wettbewerb um Planung und Konzeptionierung

Die Vergabe öffentlicher Leistungen sollte grundsätzlich genügend Freiraum zur Verwirklichung eigenständiger technischer und

¹²⁷⁴ Vgl. Fallbeschreibung in Teil II C. 2.2.

organisatorischer Konzeptionen bieten¹²⁷⁵. Dies geschieht vor allem mit der Absicht, auf diese Weise *Innovationen* zu fördern und weitere, bislang unbekannte Kosteneinsparmöglichkeiten zu eröffnen. In den wissenschaftlichen Abhandlungen wird zur Thematik der Ausschreibung daher empfohlen, möglichst auf die Fixierung technischer Details und Bedingungen zum Finanzierungskonzept zu verzichten¹²⁷⁶. Die privaten Unternehmer sollten die Freiheit in der Entwicklung einer bedarfsgerechten Angebotskonzeption zur Einnahmensteigerung besitzen. Anreize dazu liefert eine möglichst weitreichende Einnahmenverantwortung bei den Unternehmen¹²⁷⁷. Weiterhin muß es diesen möglich sein, die Annahme von Fremdaufträgen Dritter, die nicht Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung zwischen öffentlichem Auftraggeber und dem Privatunternehmer sind, in der Angebotskalkulation zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann der private Dienstleistungsanbieter die Leistungskosten über eine verbesserte Kapazitätsauslastung reduzieren. Diese Möglichkeit bedeutet, daß der private Anbieter in der Ausschreibung Einnahmensteigerungen und Kostensenkungen infolge einer optimierten Kapazitätsauslastung mit einkalkulieren, damit eine geringere Entgelt- oder Gebührenforderung erheben und schließlich für sich den Zuschlag sichern kann.

Erst wenn ein innovativer *Wettbewerb um die Konzeption und Planung* der Leistungserstellung im Vorfeld der Vergabe verwirklicht ist, kann es zu Kosteneinsparungen und damit verbundenen Haushalts- bzw. Gebührenentlastungen kommen¹²⁷⁸. Wie in der Beschreibung der Praxisfälle gezeigt werden konnte, liegen die Einsparpotentiale bei Anlageninvestitionen vor allem im konzeptionellen Bereich, während die reinen Betriebskosten in aller Regel in ähnlicher Höhe wie unter öffentlicher Regie anfallen. Die Planungen zur technischen und organisatorischen Konzeptionierung des Dienstleistungsangebotes müssen daher ebenfalls dem Wettbewerb um den Markt unterworfen werden. Beispielsweise muß es

¹²⁷⁵ Vgl. ROTHENGATTER, W. (1995), a.a.O., S. 107.

¹²⁷⁶ Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1994), a.a.O., S. 95.

¹²⁷⁷ Genauerer hierzu unter Punkt 2.3.

¹²⁷⁸ Vgl. VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER (1997), a.a.O., S. 47.

einem Anbieter im ÖPNV mit Omnibussen möglich sein, in einer eigenständigen Fahrplangestaltung Spätverkehre durch preiswertere und flexiblere Sammeltaxen zu ersetzen. In gleicher Weise sollte ein Anbieter von Abwasserreinigungsdiensten die Möglichkeit besitzen, neuartige Anlagenkonzeptionen anzubieten, von denen der öffentliche Auftraggeber noch keine Kenntnis besitzt und folglich auch in den Vorgaben nicht berücksichtigen kann. Die Vorgaben der öffentlichen Vergabestellen sind daher auf ein Minimum zu begrenzen.

Als Leistungsvorgaben sind lediglich die grundlegenden Anforderungen an Quantität und Qualität der Leistung zu formulieren, die von öffentlicher Seite an das Dienstleistungsangebot gestellt werden. Auch bei den recht aufwendigen Planungen für eine Anlagenerrichtung im Abwasserbereich, der Abfallwirtschaft oder bei Infrastrukturvorhaben sollten nur Grundzüge des Vorhabens¹²⁷⁹ festgelegt werden, um noch genügend Spielräume für die unternehmerische Kreativität zu erhalten¹²⁸⁰ und auf diese Weise einen Planungswettbewerb zu initiieren. Allerdings sollten die zur Planung erforderlichen, bei der öffentlichen Hand durch die bisherige Leistungserstellung bekannten Daten zur Verfügung gestellt werden, um eine Konzeptionierung des Angebotes durch die Anbieter überhaupt erst zu ermöglichen. Dies war in den untersuchten Praxisbeispielen meist auch der Fall.

Ein weiteres Argument für einen *Verzicht auf detaillierte Vorgaben* im Ausschreibungsverfahren liefert die Tatsache, daß es sich bei den in der Praxis angewendeten Lieferverträgen bereits in aller Regel um sehr komplexe Gebilde handelt, die eine Ex-ante-Spezifizierung aller Einzelheiten so gut wie unmöglich machen. Dies gilt insbesondere für Verträge, mit denen die Übertragung der Verantwortung für die gesamten Bau-, Finanzierungs- und Be-

¹²⁷⁹ Dazu zählen etwa die Reinigungsleistung von Abwassereinrichtungen oder die Verkehrskapazität von Infrastrukturvorhaben. Im ÖPNV wären dies Mindeststandards bei Fahrplanbedienung wie Taktichte und die Bedienungszeiten oder bei der Abfallsammlung die minimale Abholdichte.

¹²⁸⁰ Daher wird beim Niedersächsischen Betreibermodell auch keine 100 %ige Planung angestrebt, um Nebengebote zu fördern und die Planungskosten zu begrenzen. Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 174.

triebsleistungen im Zusammenhang mit einer öffentlichen Dienstleistung geregelt werden soll. Aus wissenschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang eine Aufteilung der Gesamtleistung in Teilverträge empfehlenswert, um die Komplexität der daraus folgenden Vertragswerke zu mindern¹²⁸¹. In jedem Einzelfall ist daher zu überdenken, ob nicht eine Vergabe der Leistungen in Teillosen erfolgen könnte. Beispielfhaft sei hier die Vergabe der Entsorgungsleistungen im Landkreis Stendal genannt.

Schließlich spricht das *Informationsproblem* bei der Definition von Leistungen durch den öffentlichen Auftraggeber für einen möglichst weitreichenden Wettbewerb um Konzeptionen zwischen den Anbietern. Um die Qualitäts- und Quantitätsmerkmale im voraus festlegen zu können, ist es erforderlich, daß die Ausschreibungsinstanz Kenntnis über die Präferenzen der Leistungsempfänger und die Produktionsverhältnisse bei den Anbietern hat. Demgegenüber fallen die informellen Anforderungen an die Vergabeinstanz bei Beschränkung der Vorgaben auf gewisse Mindeststandards sehr viel geringer aus. Dafür entstehen jedoch auf Unternehmerseite Transaktionskosten in Form von erhöhten Planungsaufwendungen, die allerdings nach Auffassung z. B. von KRUSE in gesamtwirtschaftlicher Sicht geringer ausfallen als die Informationsaufwendungen bei der öffentlichen Hand¹²⁸². Zudem entsprechen die Privatanbieter, sofern diesen eine Einnahmen- und damit auch Absatzverantwortung zugewiesen wurde, aufgrund der dann gegebenen Anreize für ein bedarfsgerechtes Angebot sehr viel eher den Qualitäts- und Quantitätsansprüchen der Leistungsempfänger an die Dienstleistung. Durch das wirtschaftliche Eigeninteresse verhalten sich Privatunternehmen sehr viel kunden- bzw. bedarfsorientierter, als dies in Behörden der Fall ist.

1.2.2 Probleme in der Umsetzung

Mit Blick auf die spätere Bewertung der eingegangenen Angebote durch die öffentliche Vergabeinstanz wären möglichst genaue Vorgaben für die Gebotsabgabe bei der Ausschreibung ein Beitrag

¹²⁸¹ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 436.

¹²⁸² Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 372 f.

zur Vereinfachung des Vergabeverfahrens, da sich ansonsten die Angebote nicht oder nur schwer vergleichen und bewerten lassen¹²⁸³. Daß exakte Vorgaben die *Vergleichbarkeit* und damit die Wertung der Gebote erleichtern, konnte auch in den geführten Expertengesprächen bestätigt werden. Detaillierte Vorgaben sind darüber hinaus in der Hinsicht von Vorteil, daß dann lediglich die Preisunterschiede bei der Bewertung von Bedeutung wären, was eine Vergabeentscheidung vereinfacht. Zudem werden zur Berücksichtigung allgemeinpoltischer Vorgaben im Vergabeverfahren von politischer Seite genaue Vorgaben gefordert. So wird etwa für den ÖPNV verlangt, Kriterien einer Mindestqualität der Leistung in den Ausschreibungsvorgaben zu formulieren¹²⁸⁴. Entscheidender Nachteil detaillierter Vorgaben ist allerdings, daß das kreative Potential der Privatwirtschaft verlorenght.

Der erhöhte Aufwand bei der Angebotsbewertung kann denn auch nicht ohne weiteres als Argument gegen einen Planungswettbewerb gelten, da ohnehin, wie in den beschriebenen Beispielen meist der Fall, externe Beratungsbüros eingeschaltet wurden, welche die verschiedenen Angebote zu bewerten hatten. Hilfreich waren die in den erarbeiteten Gutachten teilweise zur Anwendung kommenden Bewertungen nach einem *Punkteschema*. Diese dienen dazu, Angebote vergleichbar zu machen und eine solide, nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage für die Vergabeinstanz zu liefern. Es existieren somit Wege, auch variierende Angebote zu begutachten und einen Vergabeentscheid zu treffen. Damit können durchaus Freiräume für das unternehmerische Kreativitätspotential im Bietprozeß mit unterschiedlichen Geboten geschaffen werden.

In dem Zusammenhang kritisch zu sehen, aber in der Praxis als recht praktikabel gepriesen sind vor allem bei Bauvorhaben in den Vorgaben zur Ausschreibung verwendete, sogenannte *Bezugsanlagen*¹²⁸⁵. Nicht nur bei Großanlagen wie in der Abwasserwirt-

¹²⁸³ Vgl. BIENSTOCK, K. (1995), a.a.O., S. 29.

¹²⁸⁴ So auch die Vorstellung für Vergaben im ÖPNV auf europäischer Ebene. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996a), a.a.O., S. 37.

¹²⁸⁵ Vgl. die Fallbeschreibung der Abwasserklärung in der Gemeinde Bad Wörishofen im Teil II A. 2.3.

schaft, sondern auch bei in der Abfallsammlung oder im ÖPNV einzusetzenden Fahrzeugen können gewisse, bereits existierende Typen als Vorgabe verwendet werden, wie es in den untersuchten Beispielen auch öfters der Fall war¹²⁸⁶. Dies ist mit dem Vorteil verbunden, daß der öffentliche Auftraggeber keine aufwendigen Vorplanungen durchführen muß, sondern eine der zu errichtenden Anlage vergleichbare und bereits existierende Bezugseinrichtung genannt wird. Bei der späteren Vertragsdurchführung ist die Bezugsanlage gleichfalls eine zweifelsfreie Leistungsfixierung, an der sich der Unternehmer orientieren muß. Abweichungen davon sind von der öffentlichen Hand relativ leicht zu belegen. Nachteilig ist allerdings, daß die Bezugsanlage eine recht detaillierte Vorgabe darstellt, denn die neu zu errichtende Anlage muß dieser im Ergebnis entsprechen, folglich bleibt kein Spielraum für Innovationen. Wird dagegen die Bezugsanlage vom Bieter und nicht vom öffentlichen Auftraggeber bestimmt, besteht immerhin die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anlagenkonzeptionen. Völlige Neuerungen, für die bislang kein Beispiel existiert, lassen sich dann jedoch immer noch nicht umsetzen.

Ein weiterer Problembereich, der die Umsetzung eines Innovationswettbewerbs erschwert, ergibt sich aus den insbesondere bei baulichen Anlagenerrichtungen im Abwasserbereich, der Abfallwirtschaft oder der Infrastrukturvorhaben sehr *intensiven Planungserfordernissen*. Ein Wettbewerb um die Planung und Konzeptionierung der Dienstleistungen bedeutet hier, daß die damit verbundenen Planungsaufwendungen mehrfach anfallen, die dann u. U. von der öffentlichen Vergabeinstanz zu erstatten wären oder in die Berechnung des Leistungsentgeltes bzw. der Nutzungsgebühren eingehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß alternativ bei detaillierten Vorgaben die notwendigen Vorplanungen von der Kommune in Auftrag gegeben werden müssen. Diese Kosten würden vermutlich nicht wesentlich geringer ausfallen als die Gebotskosten, da diese immerhin, sofern die Gebotskosten von dem be-

¹²⁸⁶ Bei den Vergaben der SPNV-Leistungen im VRS beispielsweise wurde ein bestimmtes Leichttriebfahrzeug als Fahrzeugstandard vorgegeben oder im VRR wurde für eine Strecke eine der bislang dort eingesetzten S-Bahn vergleichbare Lösung gefordert.

auftragten Anbieter selbst zu tragen sind, dem Wettbewerb unterliegen, während Planungsleistungen im Auftrag der Kommune nach der starren HOAI entgolten würden. Außerdem verspricht der Wettbewerb um das effizienteste Leistungsangebot Kosteneinsparungen, welche die - unter Umständen höheren - Planungskosten überkompensieren könnten.

Bei ausgeprägten Planungserfordernissen ist es für einen Wettbewerb um die effizienteste Planung ausreichend, in den Geboten die *grundlegende Konzeption* darzulegen, um so den Planungsaufwand bei den Anbietern nicht allzu groß werden zu lassen¹²⁸⁷. Details, welche die Gesamtkonzeption im wesentlichen unberührt lassen, können bei den späteren Verhandlungen zur Erlangung der amtlichen Genehmigung von Anlagenerrichtungen (Baugenehmigung oder Planfeststellungsbeschuß) geregelt werden. Bei diesen Einzelheiten ist auch nicht die Gefahr gegeben, daß der Unternehmer seine Monopolstellung nach Erteilung des Zuschlags ausnutzt. Zudem kann sich der öffentliche Auftraggeber gegen mögliche Abweichungen vom ursprünglichen Angebot im Ausschreibungsverfahren schützen, indem eine außerordentliche Vertragskündigung angedroht wird, falls sich die Bedingungen gegenüber den Konkurrenzangeboten wesentlich verschlechtern.

In der wissenschaftlichen Literatur findet sich demgegenüber der Hinweis auf die Tatsache, daß hohe Planungskosten eine *Marktzutrittsschranke* darstellen. Daher wird argumentiert, relativ ausführliche Vorplanungen und entsprechende Vorgaben im Ausschreibungsverfahren durch den öffentlichen Auftraggeber versetzen auch kleinere Unternehmen als Marktneueinsteiger in die Lage, am Bieterverfahren teilzunehmen, die ansonsten mit derlei Planungen überfordert würden¹²⁸⁸. Dies gilt allerdings nur für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die eine besonders aufwendige Bauplanung erfordern. Gewisse Vorplanungen der öffentlichen Hand könnten die Teilnahme von kleineren Newcomer-

¹²⁸⁷ Paradebeispiel ist hier das Betreibermodell zur Warnow-Querung Rostock, bei dem in den Angeboten der Bauunternehmen die technische Lösung lediglich in der Grundstruktur dargelegt wurde und erst anschließend im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die Details fixiert wurden.

¹²⁸⁸ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 96.

Unternehmen unterstützen. Alternativ wären die mit den Angebotsplanungen verbundenen Kosten grundsätzlich zu erstatten¹²⁸⁹. Im Bereich des ÖPNV oder der Abfallsammlungsdienste ist dagegen die Fahrzeugbeschaffung standardisiert und die Erstellung einer Betriebskonzeption (optimierter Fahrplan, Umlaufplan) mit relativ geringfügigem Aufwand verbunden, der auch von kleineren Bus-, Eisenbahnverkehrs- oder Entsorgungsunternehmen zu bewältigen ist.

Zu bedenken ist weiterhin, daß Kommunen aufgrund der eigenen Verantwortlichkeit für das Leistungsangebot und der Gefahr für die Versorgungssicherheit in der Praxis grundsätzlich nicht gewillt sind, auf unbekannte Unternehmen ohne ausreichende Erfahrungen zurückzugreifen, die nicht auch in der Lage wären, die notwendigen Planungen durchzuführen. Dies konnte in den Expertengesprächen mit Vertretern der Kommunalverwaltungen vor Ort bestätigt werden. Auf die Verwirklichung eines Planungswettbewerbs sollte daher mit dem Argument, die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen mache diesen unmöglich, nicht verzichtet werden.

1.2.3 Praxisbezug

Die in der verwaltungswirtschaftlichen Praxis von den Gemeinden in Auftrag gegebenen Vorplanungen, die als inhaltliche Vorgaben in das Vergabeverfahren aufgenommen werden, sind in aller Regel sehr ausführlich. Als Begründungen dafür werden vorgebracht, die Kommune habe für Planungssicherheit zu sorgen und die Angebote wären zur Verfahrensvereinfachung möglichst vergleichbar zu machen. Beim Niedersächsischen Betreibermodell wurde in dieser Hinsicht mit der dort im Vorfeld der Vergabe durchgeführten 50 %igen Genehmigungsplanung eine Art Kompromiß gefunden, indem weder zu enge Vorgaben gemacht, noch die Planungen gänzlich dem Bietprozeß unterworfen wurden.

¹²⁸⁹ Als politisch motivierte Fördermaßnahme könnte die Kostenerstattung auch bevorzugt nur für kleine und mittlere Unternehmen vorgesehen werden. Dies käme jedoch einer deutlichen Verzerrung des Wettbewerbs gleich, die dem Ziel der Ausschreibung als Selektionsverfahren nach Effizienz Gesichtspunkten zuwider liefe.

Gleichzeitig wurde im Ausschreibungsverfahren Raum für Nebengebote gelassen, d. h. Anbieter konnten auch Alternativlösungen zu der in den Vorgaben beschriebenen abwassertechnischen Anlage vorlegen. Auf diese Weise läßt sich die Wirtschaftlichkeit der Anbieter anhand der Amtsvorgabe vergleichen, und die abweichenden Vorschläge geben Aufschluß über das Innovationspotential der jeweiligen Unternehmen. Im ÖPNV waren die Vorgaben dagegen meist sehr detailliert, und auch bei Abfallsammelungs- und -transportaufgaben ließen sich präziserte, inhaltliche Anforderungen an die Leistungserbringung finden.

In der Praxis waren in den Ausschreibungsunterlagen oftmals Entwürfe für den nach Zuschlagserteilung zu unterzeichnenden *Vertrag* zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem Privatunternehmen enthalten. Dies erscheint auch sinnvoll, da somit die Kalkulation des Privatanbieters von vornherein auf die vertraglichen Regelungen ausgerichtet werden kann. Zudem handelt es sich hier um eine Vorgabe, die berechtigterweise von der öffentlichen Hand bestimmt wird. Fragen wie die vorgesehene Risikoverteilung, Entgeltregelung, Eigentumsverteilung etc. sind von der Kommune vorzugeben, denn hier kann keine unternehmerische Kreativität zum Zuge kommen¹²⁹⁰. Vertragsverhandlungen mit dem Unternehmer nach dem Vergabeentscheid haben zum Nachteil, daß der Unternehmer nach Ausschaltung des Wettbewerbs versuchen könnte, die Vertragsbedingungen zu seinen Gunsten zu beeinflussen¹²⁹¹. Lediglich die Präzisierung der Leistungsinhalte entsprechend dem vorgelegten Angebot und gewisse Einzelheiten, die aufgrund der Besonderheiten des Angebots zu regeln sind, können nach Zuschlagserteilung in Absprache mit dem Unternehmer in den Vertrag mit aufgenommen werden.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise im Fall der Leistungsvergaben des VRS, bei welcher der *Zuschlagsentscheid erst nach Abschluß der Vertragsverhandlungen*

¹²⁹⁰ Sicherlich wären hier Privatunternehmer besonders kreativ, jedoch primär zur Schaffung eigener Vorteile.

¹²⁹¹ Dies wurde auch von dem befragten Vertreter des VRS bestätigt, der für den Fall von Vertragsverhandlungen nach dem Zuschlag die Gefahr unzulässiger Nachforderungen des Unternehmers sieht.

erfolgt ist. Mit einem in die engere Wahl genommenen Bieterkreis wurden Vertragsverhandlungen durchgeführt, ohne daß den Anbietern dabei das Ergebnis der Angebotsbewertungen bekannt war. Erst als die vertraglichen Vereinbarungen zur Zufriedenheit des Zweckverbands ausfielen, erging der Zuschlag an den im Ausschreibungsverfahren ermittelten effizientesten Unternehmer. Auf diesem Wege wird konsequent eine Ausnutzung der Monopolstellung des Anbieters in den Vertragsverhandlungen vermieden. Allerdings sollten sich die Vertragsverhandlungen nur auf Details der Konditionen beziehen, nicht jedoch auf Grundlagen wie etwa die Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatunternehmen. Nachteil sind dabei grundsätzlich die erhöhten Transaktionskosten durch die mit mehreren Anbietern durchzuführenden Vertragsverhandlungen. Daher könnten die Verhandlungen auch mit nur zwei bis drei Anbietern parallel geführt werden. Allerdings wäre dann dafür Sorge zu tragen, daß nicht Solidarverhalten zum Tragen kommt.

Die Vergabeinstanz sollte den Bieterunternehmen weiterhin sämtliche relevanten und verfügbaren *Informationen über den Ausschreibungsgegenstand* zur Verfügung stellen, um eine von Fehleinschätzungen möglichst freie Kalkulation zu ermöglichen. Damit wird der sogenannte „Winner’s curse“-Effekt umgangen, nach dem der Bieter das günstigste Gebot abgeben kann und folglich den Zuschlag erhält, der bei seiner Kalkulation die optimistischste Einschätzung der Leistungsübernahme zugrunde legt¹²⁹². Gleichfalls wird damit die Gefahr eines Leistungsausfalls durch Konkurs des Anbieters verringert. In den Ausschreibungsunterlagen zu den Vergaben im ÖPNV als auch der Abfallentsorgung waren dementsprechend recht ausführliche Angaben zum Status quo der Leistungserstellung und den weiteren Planungen enthalten.

Teilweise erfordern bestimmte Dienstleistungsangebote die *Vorgabe gewisser Standards*, die das Leistungsangebot vereinheitlichen und die Kompatibilität zu anderen Angeboten sichern. Dazu zählen etwa die gegenseitige Tarifierkennung der Anbieter im ÖPNV. Im Bereich der Straßeninfrastruktur erfordert die Anwen-

¹²⁹² Vgl. ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 29.

dung elektronischer Road-Pricing-Systeme, daß diese kompatibel zu anderen Infrastruktureinrichtungen sind, damit Abbuchungsgeräte in den Fahrzeugen flächendeckend eingesetzt werden können¹²⁹³. Zu derartigen Vorgaben gehören daneben auch Sicherheitsstandards, die analog zu den Vorgaben der Straßenverkehrsordnung an die Sicherheit von Fahrzeugen ein Mindestniveau festschreiben. Dies gilt insbesondere auch für die Abfallentsorgung und die Wasserwirtschaft, da hier die Gefahr gravierender Umwelt- und Gesundheitsschädigungen besteht.

Prinzipiell zu stützen ist in diesem Zusammenhang - angesichts der Suche nach bedarfsgerechten und innovativen Lösungen - die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes nach einem größeren Spielraum der Kommunen bei der Auswahl verschiedener technischer Alternativen und die Aufhebung von kostenintensiven Normvorgaben durch übergeordnete Behörden¹²⁹⁴. Vorgaben für die Ausschreibung durch gesetzliche Vorschriften sind besonders zu kritisieren, da hier kein Bezug zu den Gegebenheiten vor Ort besteht. Die Verordnungen und Gesetze übergeordneter Instanzen schränken für kommunale Aufgabenträger die Möglichkeiten zur Umsetzung bedarfsgerechter Leistungsangebote ein. Die Wahlmöglichkeit für verschiedene Konzeptionen sollte im Endeffekt den Unternehmern vorbehalten bleiben, denn diese sind dafür besser qualifiziert und besitzen durch die Eigenverantwortung für den späteren Betrieb mehr Anreize zur Entwicklung einer effizienten Konzeption.

1.3 Anforderungen an die bietenden Unternehmen

Die öffentlichen Aufgabenträger sind grundsätzlich an einer dauerhaften und sicheren Leistungserbringung durch den Privatunternehmer interessiert. Dies gilt insbesondere im Falle von

¹²⁹³ Werden vermehrt private Betreibermodelle umgesetzt, müssen einheitliche Abbuchungssysteme zur Anwendung kommen, damit nicht eigens für jeden Tunnel oder jede Brücke gesondert Geräte zur automatischen Gebührenberechnung in den Kfz zu installieren sind. Vgl. WINK, R., (1995), a.a.O., S. 223 f.

¹²⁹⁴ Dies fordert der DStGB in einer Resolution für den Abwasserbereich. Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1995), a.a.O., S. 433 f.

Pflichtaufgaben, bei denen die öffentliche Hand weiterhin in der Verantwortung bleiben muß. Daher werden bei den in der Praxis angewendeten Vergabeverfahren gewisse Anforderungen an die Teilnehmer hinsichtlich deren *Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit* gestellt. Durch die Ausstattung der Anbieter mit einer für die Leistungsübernahme ausreichenden Bonität kann ein frühzeitiger Konkurs und ein damit verbundener Leistungsausfall verhindert werden. Derartige Anforderungen werden - wie unter 1.1 schon erläutert - bei einer beschränkten Ausschreibung im Rahmen der Vorauswahl an die Bieterunternehmen gestellt.

Anforderungen an die Unternehmen als Voraussetzung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bergen grundsätzlich die Gefahr einer künstlichen *Marktzutrittsschranke* für kleine Anbieterunternehmen. Nachweise, wie sie etwa im Bereich der Abfallentsorgung im Fall Neuwied vorzulegen waren¹²⁹⁵, können nur von einem erfahrenen und im Markt etablierten Unternehmen geleistet werden, was zwar der Kommune Sicherheiten verschafft, aber dafür Marktneueinsteigern den Zugang erschwert. Daher sind die Anforderungen an die Bieter in einem engen Rahmen zu halten, um keine administrativen Marktzutrittsschranken für kleine und mittlere Unternehmen aufzubauen.

Nicht selten werden im Rahmen der Ausschreibung von den Anbietern Belege über Erfahrungen, die das Unternehmen bei vergleichbaren Leistungen gesammelt hat, verlangt. Das Kriterium bisheriger Erfahrungen eines Bieters in dem Leistungsbereich wird von einigen Kommunen in der Praxis jedoch als nicht entscheidend angesehen, da das Erfahrungspotential, auf das ein Anbieter verweisen kann, mit dem Nachteil verbunden ist, die Verhandlungsposition des Unternehmens zu stärken¹²⁹⁶. Dies spräche dafür, auch unerfahrenen, aber möglicherweise sehr innovativen Anbietern in der Praxis die Möglichkeit zu geben, am Vergabeverfahren teilzunehmen.

¹²⁹⁵ Hier wurden genaueste Belege über bereits erbrachte Leistungen, die in Art und Ausmaß mit der zu vergebende Leistung vergleichbar sind, sowie der Nachweis über bestehende Abnahmeverträge für Wertstoffe gefordert.

¹²⁹⁶ So zumindest das Ergebnis einer Untersuchung in nordrhein-westfälischen Gemeinden, vgl. dazu STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 91.

Die Forderung nach Zuverlässigkeit, fachlicher Eignung, einer gewissen finanziellen Absicherung, die Erfüllung aller rechtlichen Anforderungen¹²⁹⁷ (etwa die Zulassung als Eisenbahnverkehrsunternehmen) und die Mitgliedschaft in den relevanten Fachverbänden ist weitgehend unproblematisch. Hierbei handelt es sich aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber um Mindestanforderungen, auf die nicht verzichtet werden kann. Ähnliche Absicherungen gelten zudem auch für andere Dienstleistungsbereiche, wie etwa die notwendige fachliche Eignung bei Anmeldung bestimmter Gewerbearten oder das erforderliche Mindestkapital bei Gesellschaftsgründungen. Darüber hinaus sollten möglichst keine Anforderungen an die Bieter gestellt werden.

Um den Marktzugang durch Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der Anbieterunternehmen nicht künstlich zu erschweren und gleichzeitig den Aspekten der Sicherheit und Dauerhaftigkeit der Versorgung gerecht zu werden, wäre in manchen Fällen eine *Aufteilung der Gesamtleistung* auf mehrere Unternehmen zu erwägen. Die Aufgabenerfüllung hinge auf diese Weise nicht mehr von der finanziellen Leistungsfähigkeit eines einzelnen Unternehmens ab¹²⁹⁸. Dies hätte den Vorteil, daß Anforderungen an die Höhe abzuschließender Haftpflichtversicherungen verringert werden könnten, was wiederum den Marktzugang erleichtert¹²⁹⁹.

In der Vergabepaxis sichern sich die Kommunen teilweise über gesonderte *Prüfungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* bei den Betrieben gegenüber einem frühzeitigen Leistungsausfall des privaten Anbieters ab. Beispielsweise wurde im beschriebenen Fall der Vergabe von Busdiensten im Stadtverkehr Bad-Homburg v. d. Höhe eine Betriebsprüfung bei dem favorisierten Anbieterunternehmen durchgeführt. In einem der Expertengespräche wurde in diesem Zusammenhang die Ansicht vertreten, es sei unbedingt

¹²⁹⁷ Es können Zulassungsvoraussetzungen, die dann auch den Kreis der zum Vergabeverfahren zugelassenen, potentiellen Anbieter verkleinern, bestehen, die von der Vergabeinstanz nicht zu beeinflussen sind, wie etwa die besonders zu kritisierende Konzessionsgenehmigung im ÖPNV auf der Straße nach dem PBefG.

¹²⁹⁸ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 100.

¹²⁹⁹ Von weiteren Vorteilen einer Losvergabe wird in späteren Abschnitten (Punkt 1.8.) noch die Rede sein.

erforderlich, von dem zu beauftragenden Unternehmen im Rahmen der Ausschreibung die Vorlage des Finanzierungskonzeptes zu verlangen¹³⁰⁰. Begründet wurde dies damit, daß die - zumindest für Großprojekte wie Kläranlagen oder Infrastrukturbauten - erforderlichen Kreditsummen nur an zuverlässige Unternehmen vergeben werden. Damit wäre eine eigenständige Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bieterunternehmen durch den öffentlichen Auftraggeber nicht erforderlich und es könnte statt dessen auf die Ermittlungen der Großbanken vertraut werden. Diese werden bereits im eigenen Interesse bei der Kreditvergabe genauestens prüfen, ob das betreffende Unternehmen voraussichtlich die Leistung dauerhaft und mit zur Refinanzierung ausreichenden Überschüssen durchführen können.

Gleichfalls werden bei möglicherweise von der Leistungserbringung ausgehenden gravierenden Gefahren (z. B. Schädigungen der Umwelt) Forderung laut, zur allgemeinen Absicherung seien die Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Bieters bereits vor der Vergabe verstärkt zu überprüfen¹³⁰¹. Hierfür ausreichend ist es jedoch, den Abschluß entsprechender *Haftpflichtversicherungen* zu verlangen. Die Versicherungsgesellschaften werden ebenfalls im eigenen Interesse genauestens prüfen, ob der Anbieter eine sichere Aufgabendurchführung gewährleisten kann, so daß eine gesonderte Überprüfung durch den Auftraggeber nicht unbedingt vonnöten ist, wenn an deren Stelle ein Nachweis über die verlangten Versicherungen vorzulegen ist. Der Prüfungsaufwand kann demnach merklich reduziert werden, wenn die Teilnehmer am Ausschreibungsverfahren lediglich den Nachweis über die Bankenfinanzierung und die abgeschlossenen Versicherungen erbringen müssen.

Um eine Ausnutzung der Monopolstellung nach der Vergabe durch später überhöhte Preisforderungen zu verhindern, wird in der wissenschaftlichen Literatur gefordert, auch die *Glaubwürdig-*

¹³⁰⁰ Diese Forderung findet sich auch in der Fachliteratur mit der Begründung, es ließe sich somit die jeweils optimale Vergabeentscheidung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Unternehmens treffen. Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1994), a.a.O., S. 95.

¹³⁰¹ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 177f.

keit der Preiskalkulation eines Angebotes genau zu prüfen¹³⁰². Dies ist grundsätzlich nur dann erforderlich, wenn Nachverhandlungen bei den Preisen im Falle einer zu knappen Kalkulation während der Vertragslaufzeit zugelassen sind. Ohne eine Anpassungsmöglichkeit würde bei über den Vertragszeitraum fixierten Preisen der Anbieter in Konkurs geraten und schließlich aus dem Vertragsverhältnis ausscheiden, was eine Neuausschreibung erforderlich machte. Dies entspräche den Gegebenheiten in anderen wettbewerblichen Märkten, wo eine Fehlkalkulation ebenfalls zum Marktausscheiden führen kann. Dies sollte allerdings wegen möglicher, durch zu häufigen Anbieterwechsel und mangelnde Kontinuität des Leistungsangebotes entstehender Akzeptanzprobleme bei Mitarbeitern oder Bürgern gegenüber der privatwirtschaftlichen Lösung vermieden werden. Damit kann es durchaus Sinn ergeben, zumindest in Grundzügen zu prüfen, inwieweit die Angebotskalkulation überhaupt schlüssig ist. Dies ist vor allem für unvermeidbar langfristige Verträge relevant. Bei kurzen Laufzeiten von bis zu fünf Jahren hingegen ist ohnehin ein häufigerer Anbieterwechsel vorgesehen, und Fehlkalkulation haben in einer derart kurzen Frist nicht gleich die Zahlungsunfähigkeit des Anbieters zur Folge.

1.4 Bewertung der Angebote

Zur Bewertung der eingehenden Angebote wurden in fast allen im Rahmen dieser Studie untersuchten Fällen *externe Beratungsbüros* eingeschaltet¹³⁰³. Diese haben dann mehrseitige Entscheidungsvorlagen für die politischen Gremien erarbeitet, in denen das jeweilige Preis/Leistungsverhältnis der eingegangenen Angebote ausgewertet wurde. Die Inanspruchnahme externer Unterstützung ist zum einen darin begründet, daß in den Kommunalverwaltungen meist weder die dazu notwendige Fachkompetenz noch die erforderlichen personellen Kapazitäten in ausreichendem Maße vor-

¹³⁰² Vgl. Metzger, M. (1990b), a.a.O., S. 91.

¹³⁰³ Eine echte Ausnahme stellt hier die Gemeinde Neuwied bei Vergabe der Entsorgungsaufgaben dar, bei der die Angebotsbewertung ausschließlich verwaltungsintern erfolgte.

handen sind. Es erscheint daher sinnvoll, bei den nur in bestimmten Vergabeintervallen durchzuführenden Tätigkeiten anstelle der Vorhaltung eigener administrativer Kapazitäten einen kostengünstigeren Fremdbezug vorzunehmen.

Zum anderen sind die öffentlichen Auftraggeber auf die Einschaltung externer Berater angewiesen, wenn den Unternehmern - wie oben auch gefordert - ein möglichst weitreichender Freiraum bei der Konzeptionierung der Dienstleistung eingeräumt wird. Durch einen *Planungswettbewerb* kommt es zu differierenden Angebotsinhalten, die hinsichtlich Anwendbarkeit, Kosteneffizienz und Qualität zu prüfen sind. Schließlich ist die Vergleichbarkeit zu den anderen Vorschlägen herzustellen, um einen Vergabeentscheid zu ermöglichen. Der damit verbundene Aufwand ist von den öffentlichen Aufgabenträgern nicht allein zu bewältigen. Dies gilt insbesondere für die Anlagenkonzeptionierung im Infrastruktur- und Abwasserbereich sowie für die Betriebskonzeptionen im ÖPNV (die Güte der Angebotskonzeption ist hier teilweise nur mit entsprechendem Aufwand zu bewerten): Die Forderung nach einem Wettbewerb um die Konzeptionierung bedeutet demnach erhöhte Kosten durch die notwendig werdenden Beratungsleistungen. Doch diese sind in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung in Relation zu den verringerten Leistungspreisen und dem Vorteil eines bedarfsgerechteren Angebotes als Folge des Wettbewerbs um die effizienteste Leistungserstellung zu stellen.

Mit relativ geringem Aufwand scheint die Angebotsbewertung im Entsorgungsbereich verbunden zu sein, da mehrere Kreisverwaltungen diese eigenständig durchgeführt haben. Dies ist damit zu begründen, daß hier ohnehin schon nicht allzu viele Variationsmöglichkeiten bei der Leistungserbringung bestehen und die Vorgaben meist recht detailliert sind. Damit ist die Auswahlentscheidung im wesentlichen auf das Kriterium der Preisforderungen in den Geboten beschränkt.

Besonders vorteilhaft erscheint eine Bewertung nach einem festen *Punkteschema* wie im Fall der Vergabe von ÖPNV-Leistungen im Landkreis Steinburg. Dabei werden verschiedene Entscheidungskriterien gewichtet und deren Erfüllung durch die jeweiligen Angebote nach einer Punkteskala bewertet. Damit ist es

möglich, qualitativ auch sehr unterschiedliche Angebote vergleichbar zu machen, indem formal die Entscheidung nach der höchsten Punktzahl erfolgt. Zudem bedeutet eine Bewertung nach einem formellen Verfahren, daß die Vergabeentscheidung nachvollziehbar wird. Folglich werden Anbieter damit vor einer willkürlichen Diskriminierung durch die Vergabeinstanz (etwa persönliche Präferenzen gegenüber einem Anbieter) geschützt, denn das Zustandekommen des Vergabeentscheids ist überprüfbar. Gleichfalls kann sich der öffentliche Auftraggeber vor langwierigen Nachprüfverfahren absichern, weil die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabe anhand der formalen und daher schwerer anzufechtenden Entscheidungsgrundlage relativ einfach zu belegen ist. Von der gesetzlichen Möglichkeit zur Nachprüfung wurde in den untersuchten Praxisfällen allerdings nur selten Gebrauch gemacht. Ursache hierfür ist wohl unter anderem, daß die juristische Möglichkeit dazu noch gar nicht allzu lange existiert.

Die Bewertung der Angebote hinsichtlich *qualitativer Aspekte* kann grundsätzlich anhand eigener Erfahrungen, unter Zuhilfenahme externer Berater oder durch einen Erfahrungsaustausch mit anderen staatlichen Instanzen, die bereits Privatisierungen durchgeführt haben, erfolgen¹³⁰⁴. Zu prüfen ist, ob die Angebote der vom öffentlichen Auftraggeber gewünschten Leistungsqualität entsprechen. Die qualitative Angebotsbewertung ist insofern mit Problemen behaftet, als Dienstleistungen meist der Gruppe der Erfahrungsgüter zuzuordnen sind. Im Abwasserbereich kann die Leistungsqualität durch die Einhaltung bestimmter Einleitungswerte über die geplante technische Konzeption noch recht leicht bestimmt werden. Anders ist die Situation im ÖPNV, wo sich zwar die vorgesehene Ausstattung der einzusetzenden Fahrzeuge, nicht aber die Pünktlichkeit im Betrieb oder Servicekomponenten wie die Freundlichkeit des Personals im voraus begutachten lassen. Besonders problematisch ist die Angebotsbewertung bei sogenannten Vertrauensgütern. Hierbei ist die letztendliche Qualität einer Leistung vor der Zuschlagserteilung ebenfalls nicht erkennbar, doch im Gegensatz zu den Erfahrungsgütern läßt sich diese auch nicht durch gemachte Erfahrungen einschätzen. Daher wären

¹³⁰⁴ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 94 f.

hier von öffentlicher Seite genaue Vorgaben zur Leistungserstellung durch das Privatunternehmen zu machen, doch damit würde die unternehmerische Freiheit eingeschränkt, und Effizienzvorteile gegenüber der staatlichen Leistungserstellung wären vermutlich nicht mehr zu realisieren¹³⁰⁵. Sinnvoller ist es demgegenüber, die Güte des vorgelegten Angebots unter Einbindung fachlich versierter Berater zu bewerten, welche ein Angebotskonzept anhand der - aus der Betreuung von vielen verschiedenen Privatisierungsmaßnahmen der öffentlichen Hand gewonnenen - Erfahrungen beurteilen können¹³⁰⁶.

Grundsätzlich kann es sich für die Vergabeinstanz als schwierig herausstellen, quasi als eine zentrale Einkaufsinstanz eine *Präferenzentscheidung* in Vertretung für die Bürger als Leistungsempfänger zu treffen. In der wissenschaftlichen Literatur findet sich dazu folgender Lösungsansatz: Alternativ könnte die Bewertung der Leistungsqualität auch direkt den Leistungsempfängern überlassen bleiben, die eine unmittelbare Präferenzentscheidung treffen können. Im Rahmen eines Open season könnten Anbieter versuchen, Verträge mit Kunden abzuschließen, und letztendlich erhielte der Anbieter den Zuschlag, der die größte Zahl an Abschlüssen vorzuweisen hat. Nachteil dieser Vorgehensweise wäre die hohe Zufälligkeit des Zuschlags und die für die Endverbraucher gleichfalls nur schwer zu beurteilende Qualität¹³⁰⁷. Der Vorschlag ist wohl auch primär theoretischer Natur. Praktikabler erscheint es dagegen, Qualitätsalternativen in der Ausschreibung vorzugeben, zu denen dann jeweils Gebote abgegeben werden. Auf diese Weise sind Informationen über die mit verschiedenen Qualitätsstandards verbundenen Kosten zu erlangen¹³⁰⁸. Der öffentliche Auftraggeber

¹³⁰⁵ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W., Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - Eine kritische Beurteilung, in: MILDE H./MONISSEN G. (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1985, S. 439 f.

¹³⁰⁶ Auch wenn eine Konzeption noch nicht umgesetzt wurde, können Einzelelemente und deren mögliche Auswirkungen auf das Gesamtangebot (eine Art Simulation) von Fachleuten bewertet werden.

¹³⁰⁷ Vgl. KRUSE, J. (1995) ,a.a.O., S. 371 f.

¹³⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 374.

kann dann entscheiden, welches Qualitätsniveau mit dem im Haushalt vorgesehenen Budget in dem zu vergebenden Leistungsangebot verwirklicht werden soll.

1.5 Zuschlagserteilung

1.5.1 Monetäre Kriterien

Für den Vergabeentscheid maßgebend sind zum einen die mit der Leistungsübertragung für den öffentlichen Aufgabenträger verbundenen Kosten, zum zweiten aber auch die Qualität des Leistungsangebots. In der vergaberechtlichen Praxis stehen in der Regel jedoch monetäre Kriterien im Vordergrund.

Die Vergabe kann - entsprechend dem Ziel einer Einnahmenmaximierung oder Ausgabenminimierung auf seiten der öffentlichen Auftraggeber - entweder nach dem *Höchstgebot* bzw. der *niedrigsten Leistungspreisforderung* (Kosten) oder nach dem Kriterium der *geringsten Endverbraucherpreise* (Gebühren) erfolgen. Die zweite Variante ist aus allokatonspolitischen Gesichtspunkten zu bevorzugen, da die erste Variante zur Realisierung des Cournot-Gleichgewichtes tendiert und die dabei entstehenden Monopolgewinne lediglich durch die Ausschreibungsinstanz abgeschöpft werden¹³⁰⁹. Sind die Gebühren für die Inanspruchnahme der Leistungen vom Anbieter zu kalkulieren, ist dies weiterhin mit dem Vorzug verbunden, daß eine direktere Beziehung zwischen Anbieter und Leistungsempfänger hergestellt wird. Die Gebührenhöhe ergibt sich dann im Wettbewerb zwischen den Unternehmen und nicht aufgrund einer administrativen Entscheidung, bei der allgemeinpolitische Zielsetzungen eine Rolle spielen können. Den Leistungsempfängern kommt dadurch direkt der Vorteil geringerer Gebühren im Vergleich zu einem öffentlich-rechtlichen Leistungsangebot zugute. Damit wird der Effizienzgewinn durch den Ausschreibungswettbewerb bewußt gemacht, was sicherlich die Akzeptanz von Privatisierungen dieser Art erhöht.

¹³⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 348 f.

Zudem würde bei einer Gebührenkalkulation in den Geboten die demokratische Kontrolle der Vergabeentscheidung durch die betroffenen Bürger verbessert, da Entscheidungen zugunsten eines von der Vergabeinstanz bevorzugten, aber teureren Anbieters für die Nutzer in Form der Gebühr direkt spürbar werden. Die zuständige Verwaltung ist auf diese Weise gezwungen, Abweichungen vom preisgünstigsten Gebot gegenüber den betroffenen Bürgern zu begründen. Bei einem solchen Vergabeverfahren mit Zuschlag nach der endgültigen Gebührenhöhe ist folglich auch der Anreiz für die Kommune größer, das kostengünstigste Angebot auszuwählen. Während die Gebührenhöhe, die ein Privatunternehmer verlangt, beim Endnutzer unmittelbar bemerkt wird, ist die Haushaltsbelastung durch das Leistungsentgelt an den Privatunternehmer nur indirekt wahrzunehmen, denn die Gebühren werden von der Kommune unter Umständen nach allgemeinpolitischen Vorstellungen bestimmt und müssen nicht dem ausgehandelten Betreiberentgelt entsprechen, welches die öffentliche Hand an den Privatunternehmer leistet. So ist etwa denkbar, daß aus sozialpolitischen Erwägungen heraus die Gebühren bewußt auf niedrigem Niveau gehalten werden.

Wie gezeigt werden konnte, bleibt in der Praxis in aller Regel jedoch die Gebührenkompetenz im Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand. Die privaten Anbieter kalkulieren daher in den Geboten lediglich ein Leistungsentgelt zur Abrechnung mit dem öffentlichen Auftraggeber. Damit wird die Zuweisung einer Einnahmenverantwortung beim Privatunternehmer erschwert. Zudem besteht die Gefahr, daß, wenn nicht direkt Gebühren von den Unternehmern kalkuliert werden, die Effizienzgewinne durch Umschichtungen im allgemeinen Haushalt verlorengehen und deshalb den Endverbrauchern nicht zugute kommen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der in der wissenschaftlichen Literatur zu findende Vorschlag, eine *Vergabe zum zweitniedrigsten Preis* vorzunehmen, d. h. der günstigste Bieter erhält den Zuschlag, jedoch auf Grundlage der Preisforderung des nächstungünstigeren Konkurrenten. In dieser sogenannten Zweit-höchstpreisregel (Second-price-rule) nach VICKREY wird gegenüber der klassischen Höchstpreisregel (First-price-rule)¹³¹⁰ der

Vorteil gesehen, daß die von den Anbietern im Vergabeverfahren verfolgten Strategien von denen der anderen Bieter unabhängig werden und zudem der optimale Bieterpreis den Kosten des jeweiligen Anbieters entsprechen soll¹³¹¹. Inwieweit dies allerdings in der praktischen Anwendung tatsächlich zutreffen würde, ist noch fraglich, denn von FINSINGER werden auch einige Probleme mit der Verfahrensweise nach der Zweithöchstpreisregel benannt¹³¹².

In der Auktionstheorie wird darüber hinaus gefordert, daß ein *Höchstbetrag* festgeschrieben werden sollte, den die Angebote der privaten Unternehmen nicht überschreiten dürften. Dieser Betrag müßte nach dem Aufwand bemessen werden, der ohne eine Ausschreibung bei Eigenerstellung oder direkter Beauftragung eines Dritten entstehen würde¹³¹³, wobei allerdings noch die direkt mit der Ausschreibung verbundenen Kosten zu berücksichtigen wären. Beim Niedersächsischen Betreibermodell aus dem Bereich der Abwasserentsorgung wurde z. B. - wie beschrieben - für einen Vergabeentscheid zur Voraussetzung gemacht, daß das günstigste Gebot eines Anbieters die zuvor durchgeführte Regiekostenrechnung um einen bestimmten Prozentsatz unterbieten muß. Es ist jedoch kritisch zu hinterfragen, inwieweit eine formale Regiekostenrechnung als Vergleichsmaßstab zwischen privater und öffentlicher Leistungserstellung herangezogen werden kann. Bei der Regiekostenrechnung handelt es sich um eine rein fiktive Berech-

¹³¹⁰ Vgl. ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 20.

¹³¹¹ Für jeden Bieter besteht die optimale Strategie darin, ein Gebot in Höhe der ihm entstehenden Kosten abzugeben. Sollte ein Bieter den Zuschlag erhalten, ergibt sich für ihn nach der Vickrey-Regel ein Gewinn in Höhe der Differenz zwischen seinen Kosten und dem Gebotspreis des zweitgünstigsten Konkurrenten. Ist hingegen ein anderer Anbieter günstiger, bekommt er nicht den Zuschlag und macht folglich weder Verlust noch Gewinn. Bei einem Gebot unter dem Preis der Konkurrenten dagegen würde ein Bieter Verlust erwirtschaften oder bestenfalls Kostendeckung erreichen für den Fall, daß er der zweitgünstigste Bieter ist. Vgl. FINSINGER, J., a.a.O., S. 314 f.

¹³¹² Es wäre in Erfahrung zu bringen, ob die Anbieter der Kostenpreis-Strategie überhaupt folgen, auch immer mindestens zwei Bieter Gebote einreichen würden sowie alle Angebote mit ernster Absicht zur Leistungsübernahme verbunden sind. Vgl. ebenda.

¹³¹³ Vgl. ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 18.

nung der Kosten bei öffentlichem Leistungsangebot, die sich kaum mit dem sich im Wettbewerb ergebenden und im voraus unbestimmten Privatangebot vergleichen läßt¹³¹⁴. Denkbar ist, daß trotz Gleichheit zwischen Regiekosten und Anbieterpreis das Privatangebot aufgrund der innovativeren Konzeption bedarfsgerechter und von höherer Qualität ausgestaltet ist. Die Aussagefähigkeit von Regiekostenrechnungen ist demnach recht kritisch zu sehen. Letztlich kann, wenn bereits vermehrt Übertragungen der Leistungen in den Privatsektor erfolgten und dies immer nachweislich mit Kostenreduzierungen verbunden war, grundsätzlich von der Vorteilhaftigkeit der Vergabe ausgegangen und auf die ebenfalls recht kostspielige Regiekostenrechnung (Kosten des Ingenieurbüros) verzichtet werden. Dennoch ist die Festlegung eines Höchstpreises sinnvoll, um die mit der Privatisierung verbundenen Ersparnisse sicherzustellen und somit etwaiger Kritik an der Beauftragung eines privaten Unternehmers vorzubeugen.

1.5.2 Qualitative Kriterien

Der Zuschlag muß nicht zwangsläufig nach monetären Entscheidungskriterien ergehen. So sind für die Bewertung der Leistung auch *qualitative Aspekte* von Bedeutung, sofern überhaupt die Leistungsvorgaben vor der Ausschreibung den Spielraum nicht zu weit einschränken und das Qualitätsniveau fixiert haben. Dies ist in den praktischen Vergabefällen oftmals zu beobachten, so daß hier der Vergabepreis als Entscheidungskriterium dominiert. Quantität und Qualität der Leistung werden in der Regel von der öffentlichen Hand vorgegeben.

Anstelle der üblichen Vorgehensweise, detaillierte Leistungsstandards vorzugeben und dann den Bieter mit der geringsten Preisforderung im Vergabeverfahren zu ermitteln, ist prinzipiell auch umgekehrt denkbar, daß der Preis fixiert und dann der Anbieter mit dem besten Qualitätsniveau gesucht wird. Dabei besteht

¹³¹⁴ Verglichen würde die nach den starren öffentlichen Vorschriften und auf einer meist kostspieligen Ingenieurplanung beruhende Eigen- oder Regiebetriebslösung mit dem Angebot eines Privatunternehmers, dessen innovatives Konzept noch gar nicht bekannt ist (Stichwort Wettbewerb als Entdeckungsverfahren).

allerdings die Problematik, daß sich die Qualität einer Dienstleistung als Erfahrungsgut im voraus schlecht einschätzen läßt. Während der Preis objektive Vergleichbarkeit zwischen den Angeboten schafft, ist dies bei den Leistungsinhalten wesentlich schwieriger. Als hilfreich könnte sich hier jedoch wiederum eine Bewertung nach einem gewichteten Punktesystem erweisen, mit dem unterschiedlich ausgeprägte Qualitätsmerkmale eine gemeinsame Vergleichsbasis erhalten.

Die Vorgabe eines bestimmten Leistungspreises und der Zuschlag an den Unternehmer mit dem qualitativ oder quantitativ höchstwertigsten Gebot ist weiterhin mit dem Vorteil verbunden, dem Prinzip der Budgetierung in den öffentlichen Haushalten zu entsprechen. Maßgebend ist das im Haushalt vorgesehene Budget, über welches das höchstmögliche Leistungsniveau verwirklicht werden soll. Allerdings ist fraglich, inwieweit ein solches Vorgehen überhaupt sinnvoll erscheint. In der Abwasserwirtschaft bestimmen grundsätzlich die ökologischen Auswirkungen (Verträglichkeit für die Gewässer) die Anforderungen an die erforderliche Reinigungsleistung einer Kläranlage. Richtschnur der kommunalen Aufgabenträger sind die daraus abgeleiteten gesetzlichen Grenzwerte für die Einleitung. Ein Wettbewerb hinsichtlich der ausschließlichen Reinigungsleistung einer Kläranlage wäre somit wenig plausibel. Gleichfalls sind bei der Abfallsammlung nur wenig Potentiale für Qualitätsvariationen gegeben¹³¹⁵. Die besten Möglichkeiten für einen Qualitätswettbewerb würde noch der ÖPNV bieten¹³¹⁶. Dabei besteht jedoch wieder - außer bei den einzusetzenden Fahrzeugen - die Problematik, daß eine Beurteilung im voraus mit einigen Komplikationen verbunden ist.

Folglich werden in der Praxis die Leistungskosten (sprich der Preis) das zentrale Zuschlagskriterium bleiben. Dabei darf die Qualität allerdings niemals außer Acht bleiben. Ein zwar sehr

¹³¹⁵ Allenfalls ist der im Fall Neuwied beschriebene Rollservice ein Beispiel für besondere Serviceleistungen. Dieser ist allerdings auch kein wesentliches Element der Gesamtleistung Abfallsammlung.

¹³¹⁶ Die Unternehmer können unterschiedliche Taktichten (Quantität) oder Serviceleistungen am Kunden (Qualität) anbieten. Insbesondere aber bietet die Fahrzeugausstattung hier ein Potential, da sich dies auch vor Vergabe beurteilen läßt.

kostengünstiges Angebot bei gleichzeitig unzureichender Qualität hat in seiner Gesamtheit einen geringeren Wert als ein nur wenig teureres Gebot mit sehr viel höherer Qualität. Das Preis-/Leistungsverhältnis muß letztlich stimmen. Durch den öffentlichen Auftraggeber sollte das politisch gewollte, minimale Leistungsniveau vorgegeben werden. Soweit diesem genau entsprochen wird, sind ausschließlich monetäre Kriterien entscheidend. Darüber hinausgehende Quantität oder Qualität der Leistung finden ergänzend Berücksichtigung.

Qualitäts- und Quantitätsaspekte können insbesondere dann als ausschlaggebende Kriterien im Rahmen der Ausschreibung herangezogen werden, wenn hinsichtlich der Kosten keine eindeutige Entscheidung möglich ist. Beispielsweise war im Fall der Ausschreibungen von SPNV-Leistungen im VRS - wie beschrieben - die Ausstattung der Fahrzeuge mit geschlossenem Toilettensystem für die Auftragsvergabe entscheidend. Die oben gestellte Forderung nach einem Planungswettbewerb mit nur sehr grundlegenden Vorgaben der öffentlichen Auftraggeber hat nicht zuletzt eine verstärkte Orientierung an qualitativen und quantitativen Entscheidungskriterien zur Folge.

1.5.3 Sonstige Kriterien

In der Literatur zur Thematik werden folgende weitere Auswahlkriterien, die bei der Vergabe öffentlicher Leistungen mit berücksichtigt werden können, als wesentlich genannt¹³¹⁷:

- Glaubwürdigkeit der Einnahmenanalyse¹³¹⁸,
- Glaubwürdigkeit und Qualität des Finanzierungsplanes,

¹³¹⁷ Vgl. KRAMER, J. D., Übersicht über Möglichkeiten der Privatisierung und/oder der privaten Finanzierung von Verkehrsanlagen durch privates Risiko- oder Beteiligungskapital, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 126.

¹³¹⁸ Sofern überhaupt vom Privatunternehmer eine gewisse Einnahmenverantwortung übernommen wird, die dann auch Teil der Angebotskalkulation sein muß.

- Vereinbarkeit mit Rechtsvorschriften und Glaubwürdigkeit der technischen Lösung,
- Durchführbarkeit der technischen Konzeption bei zugrunde gelegter Ausschreibungssumme,
- Verantwortlichkeiten, Organisation, Risikoaufteilung.

Die Berücksichtigung *regionalpolitischer Aspekte* bei der Vergabeentscheidung, wie sich diese im Fall der Ausschreibungen von Schienenverkehrsleistungen im SPNV gezeigt haben¹³¹⁹, sind aus wettbewerbspolitischer Sicht zu kritisieren, da nicht ortsansässige Unternehmen diskriminiert werden, der Teilnehmerkreis eingeschränkt wird und ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht mehr garantiert werden kann. Als Mittel zur Regionalförderung ist eine Bevorzugung regionaler Anbieter auch nicht geeignet. Damit wird die Stützung der Anbieter mit einem unter Umständen weniger effizienten Angebot im Vergleich zum freien Ausschreibungswettbewerb erkaufte. Vorzuziehen wären andere regionalpolitische Instrumente, die zu einer Verbesserung der örtlichen Standortbedingung führen, z. B. über einen Infrastrukturausbau oder ein betriebsgerechtes Ausbildungsangebot, und damit generell die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen verbessern. So wird diesen indirekt auch die Möglichkeit zur Abgabe des günstigsten Gebotes und damit zum Erhalt des Zuschlags gegeben. Über regionalpolitische Instrumente ließe sich dauerhaft, und nicht nur bei einer einzelnen Vergabe, die Wettbewerbsfähigkeit sichern, auch für Ausschreibungen anderer öffentlicher Institutionen. Sollte eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Anbieter nicht möglich oder mit einem zu hohen Aufwand verbunden sein, wäre es aus volkswirtschaftlicher Perspektive geboten, den notwendigen Strukturwandel zuzulassen und nicht überkommene Strukturen aufrechtzuerhalten.

Als Problemfeld bei Ausschreibungen wird immer wieder angeführt, es könne zu einer Art *ruinösem Wettbewerb* zwischen den Verfahrensteilnehmern kommen. Sind die tatsächlichen Kosten der

¹³¹⁹ Die anzuschaffenden Fahrzeuge sollten bevorzugt bei Anbietern aus der Region hergestellt werden. Vgl. dazu Darlegungen in Teil II, B. 2.1.

Leistungserbringung im voraus unbekannt, könnte eine Vergabe nach dem Niedrigstpreisprinzip (der Anbieter mit der geringsten Preisforderung erhält den Zuschlag) dazu führen, daß letztlich der Anbieter mit der gravierendsten Fehleinschätzung und damit der günstigsten Kostenkalkulation beauftragt wird (sogenannter „Fluch des Gewinners“). Allerdings kann damit nicht die Funktionsunfähigkeit der Ausschreibung belegt werden, da zu vermuten ist, daß die Unternehmen von selbst einen Risikoaufschlag bei Unsicherheit in die Kalkulation aufnehmen werden¹³²⁰. Alternativ wäre zur Umgehung der Problematik auch eine Vergabe nach nichtpreislichen Kriterien vorstellbar, wobei dann die erforderliche Vergleichbarkeit der Gebote durch eine Bewertung nach standardisiertem Punktesystem hergestellt werden könnte.

1.6 Bewerbungskosten

Bei öffentlichen Vergabeverfahren stellt sich die Frage, ob der öffentliche Auftraggeber die durch die Angebotsabgabe beim Unternehmer entstehenden Aufwendungen erstatten sollte. Aufwandserstattungen werden teilweise in der wissenschaftlichen Literatur auf der einen Seite mit der Begründung abgelehnt, daß diese Kosten in die Angebotskalkulation mit einberechnet werden können. Auf der anderen Seite würde ein flexibler Ausgleich der tatsächlich entstandenen Gebotskosten keine Anreize zur Minimierung der Kalkulationsaufwendungen schaffen. Daher dürften im Falle einer Erstattung nur pauschale Ausgleichsbeträge gewährt werden, bei denen allerdings die Gefahr besteht, daß unseriöse Kalkulationen eingereicht werden, die allein dem Zweck dienen, an die Zuschüsse zu gelangen¹³²¹. Zu bedenken ist jedoch, daß ohne eine Erstattungsregelung bei besonders hohen, mit der Angebotsabgabe verbundenen Kosten wiederum eine Marktzutrittsschranke für kleinere Anbieter entsteht. Zur Förderung des Wettbewerbs im Falle eng oligopolistischer Marktstrukturen könnten deshalb Erstattungsregelungen durchaus von Nutzen sein.

¹³²⁰ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 138 f.

¹³²¹ Vgl. FINSINGER, J. (1985), a.a.O., S. 311 f.

Die Gebotskosten sollten grundsätzlich nur den Anbietern erstattet werden, die nicht den Zuschlag erhalten. Muß der Anbieter, der den Zuschlag erhält, die Gebotskosten selbst tragen, besteht ein Anreiz, die Angebotskosten möglichst gering zu halten, denn in die Angebotskalkulation müssen die eventuell im Falle des Zuschlags zu übernehmenden Gebotskosten eingerechnet werden, und diese müssen gering sein, um das niedrigste Gebot abgeben zu können. Erwähnenswert ist die im Fall der Warnow-Querung Rostock gefundene Lösung, nach welcher der beauftragte Unternehmer dem im Ausschreibungswettbewerb unterlegenen Konkurrenten die Gebotskosten zu erstatten hat. Zwar ist nicht zu befürchten, daß die Konkurrenten versuchen, den Gewinner der Ausschreibung durch hohe Gebotskostenerstattungen zu belasten¹³²², denn im Falle, daß diese den Zuschlag erhalten, müßten die Angebotskosten selbst übernommen werden. Nachteilig ist jedoch, daß die Bieterunternehmen die auf sie zukommenden Kosten aus den Erstattungen an die Konkurrenten im voraus nicht abschätzen können. Die Folge könnten Nachforderungen des beauftragten Unternehmers gegenüber der Kommune beim Leistungsentgelt sein. Werden allerdings Pauschalbeträge vereinbart und ist im voraus die Zahl der Teilnehmer am Verfahren bekannt, wäre es doch möglich, die Erstattungen in die Kalkulation aufzunehmen. Allerdings erhöht dies nur die Entgelt- oder Gebührenforderung des Unternehmers, so daß die Kommunen gleich selbst die Ausgleichszahlungen übernehmen könnten.

Alternativ wäre denkbar, die Ausgleichsregelung auf den Unternehmer zu beschränken, der den Zuschlag erhält, da somit eine Angebotsabgabe mit dem Ziel, den Zuschuß zu vereinnahmen, unterbunden wird. Es wäre dann gleichfalls ein weiterer Anreiz für die Anbieter gegeben, ein möglichst effizientes Angebot zu unterbreiten, um nicht selbst die Gebotskosten tragen zu müssen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß ein lukrativer Dienstleistungsauftrag an sich schon genügend Anreiz bietet, den Zuschlag zu

¹³²² Dazu müßten die Gebotskosten allerdings von den Bietern bereits vor der Vergabeentscheidung genau beziffert werden, da ansonsten die Konkurrenten sozusagen Vergeltung an dem Sieger üben könnten, indem nachträglich überhöhte Kosten zum Ausgleich geltend gemacht würden.

erhalten. Außerdem würden bei Leistungen mit hohen Planungsaufwendungen die bei Nichtbeauftragung zu übernehmenden Gebotskosten ein zu hohes Risiko für die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen darstellen.

Den Bewerbungskosten kommt vor allem im Bereich der Infrastruktur, der Wasserver- und Abwasserentsorgung mit planungsintensiven Bauvorhaben, für die ein Planfeststellungsbeschluß erwirkt werden muß, in Verbindung mit einem Ideenwettbewerb große Bedeutung zu¹³²³. Um dort das Ausmaß der notwendigen Erstattungen zu begrenzen, sollte die geforderte Detailliertheit der Planungen im Rahmen der Gebotsabgabe nicht allzu hoch angesetzt werden. Für die Forderung nach einem Wettbewerb um die Konzeptionen ist es ausreichend, die grundlegende Idee des Angebotes vorzustellen, während Einzelheiten, die auf die Gesamtkonzeption keinen wesentlichen Einfluß mehr nehmen, in den späteren Genehmigungsverfahren zu klären wären. Dem entspricht auch das Vorgehen im Falle des in Teil II D beschriebenen Projektes Warnow-Querung, wo Einzelheiten der Umsetzung erst in den Vertragsverhandlungen und im Planfeststellungsverfahren geklärt wurden. In den Bereichen Abfall- und Abwasserentsorgung waren dagegen meist schon in den Geboten die Planungen weitgehend vollständig vorzulegen.

Gleichzeitig können die Gebotskostenerstattungen im Wege eines beschränkten Ausschreibungsverfahrens in Grenzen gehalten werden, indem in einer Vorauswahl der Bieterkreis nach den Kriterien Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und sonstiger Eignung zur Übernahme der Leistungen eingegrenzt wird. Bei einem zweistufigen Verfahren mit offener Vorauswahl – wie unter Punkt 2.1 beschrieben – beschränkt sich somit die Erstattungsregelung auf die zweite Stufe mit beschränktem Bieterkreis.

Im Bereich der ÖPNV-Leistungen und der ausschließlichen Sammlungs- und Transporttätigkeiten im Rahmen der Abfallent-

¹³²³ So z. B. die mit aufwendigen Ingenieurplanungen verbundenen baulichen Maßnahmen in der Abwasserentsorgung oder dem beschriebenen Fall der Warnow-Querung Rostock.

sorgung sind die mit der Ausarbeitung eines Angebotes verbundenen Kosten nur gering, so daß hier keine Ausgleichsregelung vorzusehen ist¹³²⁴. In den meisten untersuchten Praxisbeispielen war dies auch nicht der Fall. Im Grundsatz ist somit keine Erstattung der Angebotskosten notwendig. Nur wenn ein ausgesprochen hoher Planungsaufwand die Teilnahme für kleine und mittlere Unternehmen erschwert, sollten die entstandenen Kosten in pauschaler Form erstattet werden.

Von FINSINGER werden Forderungen nach Bewerbungsgebühren oder einem Kaufpreis für die Leistungsbeschreibungen als Beteiligung der öffentlichen Hand an den zu erwartenden Erlösen des künftigen Anbieters abgelehnt, denn diese erhöhen die vom Unternehmen geforderten Entgelte bei der Leistungsabrechnung¹³²⁵. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Allenfalls könnte eine Schutzgebühr erhoben werden, die bei Einreichung eines durchkalkulierten und ernstgemeinten Angebotes wieder erstattet wird. Damit würde verhindert, daß Unternehmen ohne ernstere Absichten die Ausschreibungsunterlagen von der Vergabeinstanz anfordern, etwa nur um Informationen über die Möglichkeiten an dem betreffenden Markt zu erlangen. Bei den Vergaben der Abwasserentsorgungsleistungen in Bad Laer und Bad Wörishofen sowie bei Ausschreibung der SPNV-Dienste im VRR z. B. waren die Angebotsunterlagen nur gegen Gebühr erhältlich. Eine an sich wünschenswerte Rückerstattung bei Vorlage eines durchkalkulierten und verwertbaren Angebotes war allerdings nicht immer vorgesehen.

1.7 Übrige Besonderheiten

Eine prinzipielle Gefahr bei Ausschreibungsverfahren sind *heimliche Absprachen* zwischen den Anbietern. Die aus der Praxis der Vergabe öffentlicher Aufträge durch Ausschreibung immer wieder bekannt gewordenen Fälle von Submissionsbetrug bestäti-

¹³²⁴ In diesen Bereichen handelt es sich um eine weitgehend standardisierte Fahrzeugbeschaffung, lediglich der Betrieb ist noch angepaßt an den vorgegebenen Fahrplan zu planen.

¹³²⁵ Vgl. FINSINGER, J. (1985), a.a.O., S. 313.

gen diese Gefahr¹³²⁶. Die Anreize zu wettbewerbsbeschränkenden Absprachen sind besonders groß, wenn hohe Irreversibilitäten mit der Leistungsübernahme verbunden sind¹³²⁷. Gleichfalls bedeutet die genaue Spezifizierung der zu erbringenden Leistung als Vorgabe zur Ausschreibung, daß sich die Anbieter lediglich über den Parameter Preis verständigen müssen, was bei differierenden Leistungsinhalten schwieriger wäre¹³²⁸. Kollusionen sind wiederum vor allem durch eine möglichst große Anzahl der am Vergabeverfahren teilnehmenden Anbieter zu verhindern, da dann die mit Absprachen verbundenen Kosten Verhaltensabstimmungen wesentlich erschweren¹³²⁹. Weitere mögliche Maßnahmen zur Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen sind die Geheimhaltung der Bieterlisten¹³³⁰ und eine möglichst weitgehende räumliche Streuung der Bewerber, indem auch nicht direkt zum räumlichen Einzugsgebiet gehörende potentielle Bieter zur Gebotsabgabe aufgefordert werden¹³³¹. Der Kontakt zwischen den Anbietern wird auf diese Weise erschwert. Gleichfalls sollten die Angebotsinhalte der Geheimhaltung unterliegen. Abweichungen von den Kartellvereinbarungen werden dann nicht offenbar. Wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen den Bietern unterliegen hier der Gefahr, gebrochen zu werden, und sind somit wenig attraktiv.

Von Vorteil ist auch ein Vergabeverfahren mit einmaliger Gebotsabgabe - wie in den im Rahmen dieser Studie untersuchten Ausschreibungen auch die Regel -, da hier erhebliche Anreize für ein Abweichen von den getroffenen Vereinbarungen gegeben sind. Werden mehrmalige Bietvorgänge durchgeführt, können bei Nichteinhaltung der Verabredungen die anderen Kartellmitglieder

¹³²⁶ Vom Vertreter der Gemeindeverwaltung Algermissen wurde insbesondere auf die Gefahr von Absprachen als ein besonderes Problem beim Vergabeverfahren hingewiesen.

¹³²⁷ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 378.

¹³²⁸ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 144.

¹³²⁹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 70.

¹³³⁰ Abweichungen von den Kartellvereinbarungen werden dann nicht offenbar, so daß Absprachen zwischen den Bietern wenig attraktiv sind.

¹³³¹ Vgl. SCHALLER, H. (1995a), a.a.O., S. 34.

im zweiten Durchgang ebenfalls unterbieten¹³³². Bei nur einer Bietrunde besteht diese Gefahr nicht, d. h. Kollusionen lassen sich wiederum schwerer durchsetzen. Im wesentlichen entsprechen die in der Praxis nach den Verdingungsordnungen durchgeführten Vergaben den beiden letztgenannten Vorgaben, da sowohl die Angebote als auch die Bieterlisten geheimgehalten werden und eine einstufige Ausschreibung erfolgt.

Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint es ebenfalls sinnvoll, Aufträge - wie schon unter Punkt 1.3 erwähnt wurde - nicht en bloc, sondern verteilt auf mehrere Anbieter *in Losen zu vergeben*, um so möglichen Konzentrationstendenzen auf der Unternehmensseite entgegenzuwirken. Bei umfassenden Leistungsvergaben werden von den öffentlichen Auftraggebern oftmals gezielt Großunternehmen bevorzugt, da diese für eine Übernahme hinsichtlich deren Leistungsfähigkeit am ehesten geeignet erscheinen. Über eine Aufteilung der Gesamtleistung in kleinere Teilleistungen würde der Marktzugang für kleine und mittlere Unternehmen erleichtert. Dazu wurden bereits in der Wissenschaft Modelle einer optimalen Verteilungsregel bei der Vergabe entwickelt, die sowohl eine breite Streuung der Aufträge als auch Anreize zu möglichst kostengünstigen Gebotsabgaben berücksichtigen¹³³³. Die Möglichkeit, sowohl Angebote für eine Gesamtleistung als auch für Teilleistungen abgeben zu können, bedeutet weiterhin, daß sich bestehende Verbundvorteile besser erkennen lassen¹³³⁴. Fallen die Gebote für zwei getrennte Teilleistungen höher aus als bei zusammengefaßter Vergabe an einen Anbieter, so kann daraus geschlossen werden, daß zwischen den beiden Teilleistungen Größen- oder Verbundvorteile bestehen und erst bei Herstellung im Verbund das Kostenminimum erreicht ist. Eine Losvergabe, wie im Fall Stendal, bietet demnach die Möglichkeit, das Stückkostenminimum im natürlichen Monopolbereich statt durch theoretische Berechnungen anhand der Gebotskalkulationen annähernd zu identifizieren.

¹³³² Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 145.

¹³³³ Vgl. dazu KORTMANN, W., Eine optimale Verteilungsregel für öffentliche Aufträge, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 17, Heft 1/1994, S. 105 ff.

¹³³⁴ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 374.

Besonders kritisch zu bewerten ist es, wenn anstelle einer wettbewerblichen Ausschreibung die *direkte Beauftragung* eines einzelnen Unternehmers in abgeschlossenen Verhandlungen erfolgt (freihändige Vergabe). Zur Beseitigung von Ineffizienzen im öffentlichen Sektor wird daher in der wissenschaftlichen Literatur oftmals eine Pflicht zur Ausschreibung bei der Vergabe von Teilleistungen an Privatunternehmen gefordert¹³³⁵. Inwieweit gesetzlich bereits heute eine solche Pflicht besteht, ist gerade in solchen Bereichen, in denen die Verlagerung in den Privatsektor nicht so häufig erfolgt, umstritten. Für die jeweiligen öffentlichen Aufgabenträger ergibt sich daraus die Problematik mangelnder Rechtssicherheit. Ein wesentlicher Nachteil des Kooperationsmodells - wie es in Teil II für die Wasserwirtschaft beschrieben wurde - ist in diesem Zusammenhang daher auch, daß keine Ausschreibung der Leistungen, wie sie etwa beim Betreibermodell gefordert ist, erfolgt¹³³⁶.

Von seiten der Unternehmensverbände wird teilweise Kritik an der Funktionsfähigkeit der Ausschreibungsverfahren laut, da diese zu einer *ruinösen Konkurrenz* durch sehr niedrige Preisangebote unter Kosten führten. Die dazu vorgebrachten Begründungen lassen sich jedoch entkräften. So ist die unterstellte Nachfragekonzentration auf seiten der öffentlichen Hand nicht als Benachteiligung der Anbieter zu werten, da der Auftraggeber keinerlei Einfluß auf die Preisbildung besitzt und viele verschiedene öffentliche Instanzen als Nachfrager auftreten. Gleichfalls sind saisonale Schwankungen der Nachfrage, wie etwa in der Bauwirtschaft, kein relevanter Aspekt, da Mischpreissetzungen den Anbietern ermöglichen, die anfallenden Kosten über das gesamte Jahr auch bei Kapazitätsunterauslastung in den Randzeiten zu decken.

Bei rationalem Verhalten der Anbieter werden grundsätzlich nur Gebote eingereicht, die zumindest die Kosten - und dazu gehört auch ein kalkulatorischer Unternehmerlohn - decken¹³³⁷, oder gar

¹³³⁵ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O.(1993), a.a.O., S. 32.

¹³³⁶ Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 15.

¹³³⁷ Vgl. auch FINSINGER, J. (1985), a.a.O., S. 305.

darüber hinaus noch einen Gewinn für das Unternehmen bedeuten. Selbst im Falle, daß sich die Kosten der Leistungsübernahme im voraus nicht abschätzen lassen, kann dieses Risiko über eine vorsichtige Angebotskalkulation mit Sicherheitsaufschlägen berücksichtigt werden¹³³⁸. Für die Anbieter sind zudem Verdrängungspraktiken durch gegenseitige Preisunterbietungen bis in die Verlustzone nicht sinnvoll, da diese nur mit Aussicht auf spätere Ausgleichsgewinne von Vorteil sind, was die Vertragswerke jedoch nicht zulassen. Außerdem läßt sich bei regelmäßig wiederkehrenden Neuausschreibungen über die Auftragsdurchführung zu Verlustpreisen eine dauerhafte Kundenbindung nicht erreichen. Letztlich würden die Auftraggeber einmal gewährte Preisvorteile bei der Folgeausschreibung erneut erwarten, was langfristig aber nicht durchzuhalten wäre¹³³⁹.

Bezüglich der *Arten anzuwendender Vergabeverfahren* gewähren die gesetzlichen Vorschriften nur wenig Spielraum. Damit lassen sich andere Formen der Ausschreibung, wie sie etwa die Auktionstheorie kennt, de lege lata nicht umsetzen. Je nachdem, welche Risikoaversion die Anbieter aufweisen oder ob diesen nur die eigenen Kosten oder auch die der Konkurrenten bekannt sind, kann die Englische Auktion/Ausschreibung¹³⁴⁰ einen geringeren Leistungspreis bewirken. Bei mehrstufigen Auktionen nimmt darüber hinaus die Gefahr von Fehleinschätzungen ab, da die Anbieter auch Kenntnis über die Einschätzungen der Konkurrenten erhalten und Informationsasymmetrien abgebaut werden. Demgegenüber haben verdeckte Vergabeverfahren den Vorzug, daß Absprachen zwischen den Bieter erschwert werden, weil Abweichungen von den getroffenen Vereinbarungen nicht offenbar wer-

¹³³⁸ Vgl. dazu FINSINGER, J. (1993), a.a.O., S. 305 ff.

¹³³⁹ Vgl. IMMENGA, U. (1998), a.a.O., S. 814 f.

¹³⁴⁰ Dies ist die üblichste Form der Auktion, bei der ein Ausgangswert vorgegeben wird, über den hinaus die Bieter öffentlich höhere Beträge nennen. Der Zuschlag ergeht an den Höchstbietenden. Vgl. KRÄKEL, M., a.a.O., S. 13. Analog würden bei einer Leistungsvergabe die Anbieter ihren Preis sukzessive verringern, bis einer nicht mehr unterboten wird.

den und somit Anreize für die Bieter bestehen, sich nicht an die Absprachen zu halten¹³⁴¹.

Als ein Vorzug der Vergabe von SPNV-Leistungen in den Verkehrsverbünden VRR und VRS hat sich die *vorhandene Verbundorganisation* erwiesen. Die Verbundgesellschaften konnten jeweils mit der Durchführung des Vergabeverfahrens und dem Vertragsabschluß beauftragt werden. Sie waren mit dem erforderlichen Fachwissen und dem notwendigen Personal ausgestattet, um diese Aufgaben wahrnehmen zu können. Ein solcher Vorteil besteht grundsätzlich bei allen Verkehrsverbundorganisationen, auch bei Vergaben im ÖPNV auf der Straße. Im Falle der Oberlandbahn ist mit der BEG als Bestellerorganisation erst neuerdings eine derartige Institution geschaffen worden. Für die Gemeinden als Aufgabenträger bei Abfallentsorgung und Abwasserentsorgung besteht jedoch nicht die Möglichkeit, auf eine vorhandene Organisation zurückzugreifen, so daß diese auf die Beauftragung externer Beratungsbüros aus dem wirtschaftlichen, technischen und juristischen Bereich angewiesen sind.

Als problematisch hat sich in der Praxis bei Ausschreibungen die Teilnahme von *Bieterunternehmen aus dem Ausland* herausgestellt. Diesen fehlt es nicht selten an Kenntnissen der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Rechtslage. Zudem bestehen sprachliche Barrieren, da die Gebote in der Landessprache der vergebenden Instanz eingereicht werden müssen (dazu zählt auch eine Übersetzung der geforderten Unterlagen und Belege)¹³⁴². Der nach Zielsetzung der europarechtlichen Vorgaben für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu intensivierende länderübergreifende Wettbewerb innerhalb der EU ist folglich in der Praxis noch mit allerlei Hemmnissen verbunden und wird vermutlich erst in der Zukunft verstärkt Wirkung zeigen.

¹³⁴¹ Vgl. dazu ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 25 ff.

¹³⁴² So wurde etwa im Fall des privaten Betreibermodells Bad Wörishofen von seiten der Stadtverwaltung beklagt, daß ein ausländischer Bewerber im Vergabeverfahren nicht die erforderlichen Unterlagen und Belege in übersetzter Fassung eingereicht hatte. Einem Anbieter war es gar aufgrund des im Ausland unbekannten Erbbaurechts nicht möglich, eine Übereinkunft mit dessen Hausbank über die Finanzierung zu erzielen.

1.8 Zusammenfassung

Für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge wird eine geheime und beschränkte Ausschreibung empfohlen. Die erste Stufe erfolgt als offene Vergabe mit einem möglichst weit gefaßten Teilnehmerkreis. Dazu ist eine entsprechend geeignete Bekanntmachung erforderlich. Zudem sollte die Leistungsübernahme für die Privatanbieter möglichst lukrativ ausgestaltet sein. Die Bewerber müssen den für die Beauftragung notwendigen Mindestanforderungen genügen. Dazu gehören Kriterien wie die allgemeine Zuverlässigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die fachliche Eignung. Diese Anforderungen sollten nicht zu hoch angesetzt werden, um keine künstlichen Marktzutrittsbarrieren aufzubauen. Eine Erstattung der Angebotskosten ist aufgrund nur geringer Planungserfordernisse in der ersten Stufe nicht notwendig. Im Falle standardisierter Dienstleistungsaufträge mit nur wenig Potential für eine eigenständige Angebotskonzeptionierung durch den Privaten wäre die erste Verfahrensstufe bereits ausreichend, und es könnte nach erfolgter Angebotsauswertung der Zuschlag erteilt werden.

Die im Rahmen dieser Studie untersuchten öffentlichen Dienstleistungsbereiche sind jedoch mit erheblichem Konzeptionierungsaufwand verbunden, so daß zur Vermeidung überhöhter Verfahrenskosten durch Parallelplanungen der Teilnehmerkreis in einer zweiten Stufe einzugrenzen ist. Die Vorauswahl in der ersten Stufe sollte möglichst nach einer Einschätzung des Effizienzpotentials der Bewerber erfolgen. Dazu wäre die grundlegende Konzeptionsidee ohne Vorlage genauerer Planungsunterlagen in der ersten Verfahrensstufe vorzustellen. Entsprechend dieser groben Angebotskalkulation sind dann die effizientesten Anbieter zu identifizieren. Im Falle erstmaliger Leistungsvergaben kann die erste Verfahrensstufe auch einer Markterkundung dienen, um die Bereitschaft der Privatwirtschaft zur Leistungsübernahme zu den von der öffentlichen Hand gestellten Bedingungen im voraus zu testen. Einen endgültigen Vergabeentscheid in der zweiten Stufe behält sich der öffentliche Aufgabenträger dabei zunächst noch vor.

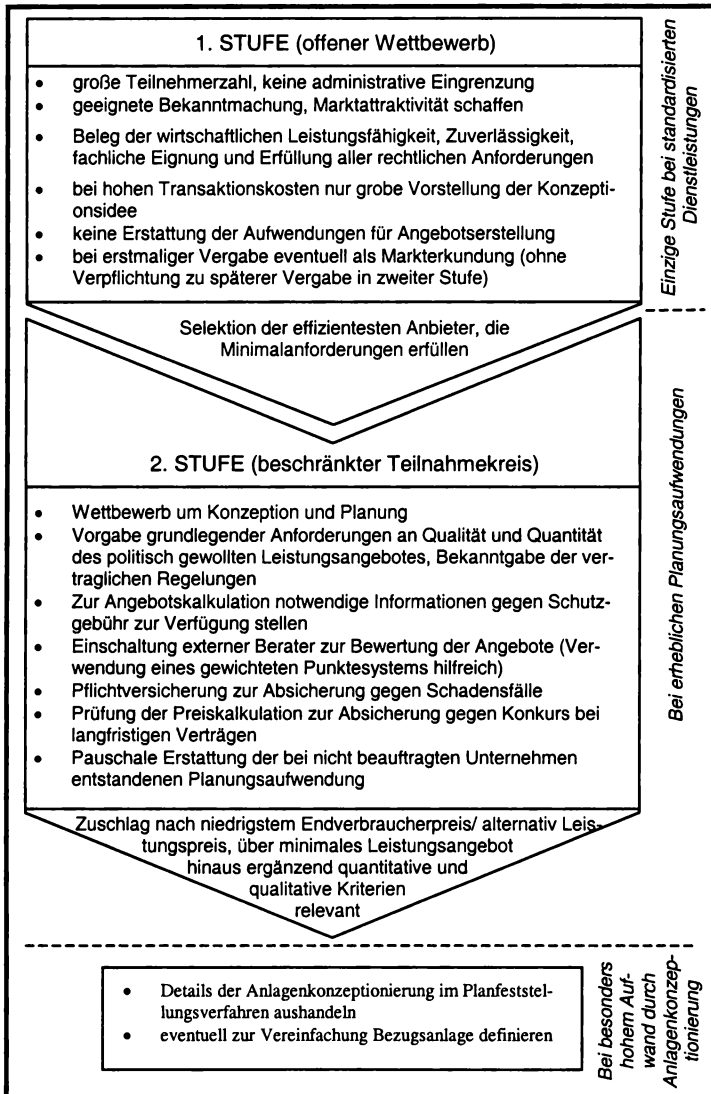
In der zweiten Stufe, dem eigentlichen Vergabeverfahren, sind detaillierte Angebote vorzulegen, wobei allerdings bei Bauvorha-

ben, die einen Planfeststellungsbeschluß erfordern, nur die wesentlichen Elemente eine Rolle spielen sollten und Einzelheiten, die keinen großen Einfluß auf die Gesamtkonzeption ausüben, erst nach ergangenem Vergabeentscheid ausgehandelt werden sollten. Grundsätzlich ist über beide Stufen der Ausschreibung eine Gleichbehandlung der Anbieter zu sichern. Vorgaben der öffentlichen Auftraggeber sollten auf ein Minimum beschränkt werden, um Freiräume zur Umsetzung von Innovationen und damit Potentiale zu Kostensenkungen sowie Leistungsverbesserungen zu erhalten. Die Angebotskonzeptionierung sollte damit ebenfalls dem Wettbewerb unterworfen werden.

Zur Angebotsbewertung sind zur Unterstützung bevorzugt externe Fachberater hinzuzuziehen. Hilfreich ist die Anwendung von Punkteschemata in den Bewertungsgutachten, um die Vergleichbarkeit der Angebote mit aufgrund des Planungswettbewerbs differierenden Inhalten herzustellen. Der Zuschlag sollte – sofern das politisch geforderte Mindestleistungsniveau betroffen ist – primär nach dem niedrigsten Endverbraucherpreis erfolgen. Darüber hinaus können ergänzend qualitative und quantitative Aspekte Berücksichtigung finden. Ist eine eigenständige Gebührenkalkulation der Anbieter aufgrund rechtlicher oder administrativer Hemmnisse nicht zu verwirklichen, erfolgt der Zuschlag nach dem geringsten Leistungsentgelt, welches die Kommune an den letztendlich beauftragten Unternehmer entrichten muß. Liefern monetäre Kriterien keine klare Entscheidungsgrundlage, können verstärkt qualitative Aspekte zur Geltung kommen, die anhand der Punktebewertung zu bemessen sind.

Zur Absicherung gegen eventuelle Schadensfälle infolge der Leistungserstellung sind Nachweise über abgeschlossene Versicherungen in angemessener Höhe zu verlangen. Zur Vermeidung eines frühzeitigen Ausscheidens des Anbieters durch Konkurs sollte – insbesondere bei langfristig abzuschließenden Verträgen – die Preiskalkulation auf Plausibilität hin geprüft werden.

Ein Ersatz der Angebotskosten bei den nicht beauftragten Unternehmen erfolgt nur bei hohen, mit der Angebotskalkulation verbundenen Planungsaufwendungen. Dabei ist ein Pauschalbetrag maßgebend, der für jedes durchkalkulierte Angebot gewährt wird.

Abbildung 10: Referenzsystem - Ausschreibungsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bewerber sind zur Kalkulation der Angebote mit den dafür notwendigen Informationen zu versorgen. Für die Versendung der Angebotsunterlagen sind Schutzgebühren zu erheben, die nach Angebotseinreichung erstattet werden. In Abbildung 10 werden die Elemente eines empfohlenen Ausschreibungsverfahrens nochmals zusammengefaßt aufgeführt.

2. Vertragliche Regelungen

2.1 Laufzeiten

2.1.1 Primat kurzer Vertragslaufzeiten

Eine wesentliche Frage bei der Ausgestaltung eines Wettbewerbs um den Markt ist, in welchen zeitlichen Intervallen eine Neuvergabe der Leistung erfolgen soll, d. h. mit welcher Geltungsfrist die Verträge mit den Privatunternehmen abgeschlossen werden. Um den *Selektionsdruck* und damit den Leistungsanreiz für den Unternehmer durch die wiederholten Neuvergaben der Marktbefriedigung möglichst groß werden zu lassen, sind generell relativ kurze Vertragslaufzeiten vorzusehen. Besitzt ein Vertrag über zehn Jahre Gültigkeit, ist davon auszugehen, daß der Selektionsdruck durch die folgende Neuausschreibung der Leistung weitgehend nicht mehr zur Geltung kommt und somit die Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung gemindert sind¹³⁴³. Der private Anbieter kann dann als Agent seine Monopolstellung etwa durch überhöhte Preisforderungen oder - sind diese vertraglich ausgeschlossen - durch mindere Leistungsqualität entgegen den Interessen des Prinzipals (öffentliche Hand) ausnutzen. Strategisch wäre es für den beauftragten Privatunternehmer lediglich gegen Ende der Vertragsdauer notwendig, eine Goodwill-Bildung beim öffentlichen Auftraggeber durch vertragsgemäße Aufgabenerfüllung zu erreichen. Er kann dann auf eine Wiedererteilung des Auftrages hoffen, da bei den in der öffentlichen Verwaltung zuständigen Angestellten und den entscheidenden Politikern positive Erfahrun-

¹³⁴³ Vgl. etwa WINK, R. (1995), a.a.O., S. 218.

gen am Ende der Vertragslaufzeit mögliche negative Vorkommnisse zu Beginn des Auftragsverhältnisses überlagern könnten¹³⁴⁴.

In der wissenschaftlichen Literatur werden dementsprechend als Nachteile langer Franchise-Perioden – vor allem bei strikten Verträgen ohne Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Umfeldbedingungen – angeführt, daß möglicherweise Ineffizienzen entstehen können, indem ein nicht mehr den Präferenzen entsprechendes Angebot realisiert wird oder die Unternehmen einen weit über den Durchschnittskosten liegenden Preis fordern¹³⁴⁵. Die mit den Privatunternehmen abzuschließenden Verträge sollten folglich kurze Laufzeiten aufweisen und eine Zeitspanne von zehn Jahre nicht überschreiten.

Umgekehrt dürfen die Vergabeintervalle jedoch nicht so kurz bemessen werden, daß jährlich eine Neuausschreibung ansteht. Dies wäre zum einen mit nicht unerheblichen *Transaktionskosten* durch die wiederholt durchzuführenden Vergabeverfahren¹³⁴⁶ verbunden. Zum anderen erscheint fraglich, inwieweit Unternehmen bereit sein werden, das Investitionsrisiko für derart kurzfristige Zeiträume zu übernehmen. Dies gilt vor allem für die in dieser Studie untersuchten, umfassenden Dienstleistungsaufträge, die erhebliche Anlageninvestitionen erfordern. Auch wenn Investitionsgüter bei Auftragsverlust veräußert werden können und folglich nicht irreversibel sind, bedeutet ein möglicher Werteverlust bei der Veräußerung ein Risiko, das nur bei entsprechend längerfristiger Auftragsbindung getragen wird. Welche Laufzeiten in diesem Zusammenhang von den Unternehmen nach deren Risikoeinschätzung akzeptiert werden, könnte durch einen Markttest oder den

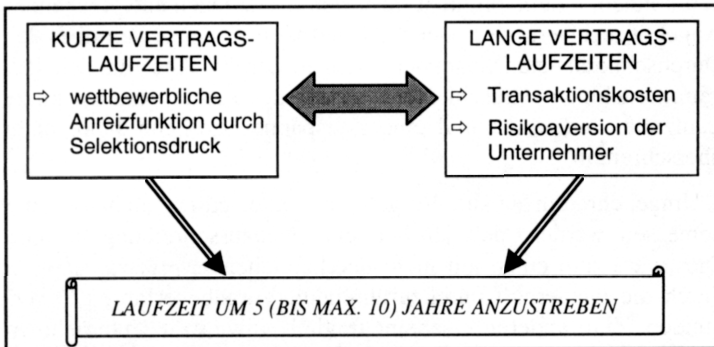
¹³⁴⁴ Kurzfristige Erfahrungen können bei der Entscheidung der Vergabeinstanz überwiegen, während langfristige, negative Erfahrungen aufgrund der subjektiven Einschätzung der Entscheidungsträger in den Hintergrund treten. Hinzu kommt auch, daß in der Regel innerhalb von zehn Jahren die politischen Entscheidungsträger wechseln können, so daß die neuen Amtsträger ohnehin nicht von den negativen Erfahrungen zu Beginn und während der Laufzeit Kenntnis haben müssen.

¹³⁴⁵ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 354 ff.

¹³⁴⁶ Zu den Aufwendungen in Verbindung mit der Ausschreibung zählen, wie für die Praxisbeispiele beschrieben, die Erstellungskosten der Vergabeunterlagen, der Publikationsaufwand, die mit der Durchführung gebundenen Personalkapazitäten und die dazu notwendige Beauftragung externer Fachberater.

Vergleich mit bereits erfolgten Ausschreibungen ermittelt werden. Tendenziell werden Unternehmen versucht sein, eine Vertragslaufzeit entsprechend der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Anlageninvestitionen zu fordern, weil sich dann das beschriebene Investitionsrisiko auf null reduziert¹³⁴⁷.

Abbildung 11: Trade off Vertragslaufzeiten



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Frage nach der aus wissenschaftlicher Sicht zu empfehlenden Laufzeit der abzuschließenden Betreiber- oder Konzessionsverträge besteht demnach ein *Trade off* zwischen einerseits möglichst kurzer und andererseits eher langfristiger Laufzeit. Den Interessen der Unternehmer nach einer Minderung des Investitionsrisikos und zur Begrenzung der mit dem Wettbewerb um den Markt verbundenen Transaktionskosten entsprechend sollte in den zum Untersuchungsgegenstand dieser Studie zählenden Dienstleistungsbereichen ein Zeitraum von etwa fünf Jahren¹³⁴⁸ nicht unter-

¹³⁴⁷ Daß Unternehmen möglichst lange Laufzeiten fordern, wird z. B. bei den vom VRS durchgeführten Vergaben deutlich. Für eine um 5 Jahre verlängerte Laufzeit war hier die DB AG bereit, den Leistungsstandard ohne Aufpreis zu erhöhen (vgl. die Ausführungen in Teil II B. 2.2). Daran ist jedoch kritisch zu sehen, daß der mögliche Effizienznachteil durch eine verlängerte Laufzeit nicht zu bemessen und daher auch nicht in Relation zu dem verbesserten Angebot zu setzen ist.

¹³⁴⁸ In Einzelfällen, insbesondere bei Dienstleistungsaufträgen mit relativ geringem Investitionsvolumen, sind sicherlich auch kürzere Laufzeiten vorstellbar, doch für die im Rahmen dieser Studie untersuchten Bereiche umfassender Dienstleistungsaufträge mit Auftragswerten von mehreren Millionen DM stellen fünf Jahre

schritten werden. Zum Erhalt des Selektionsdrucks sind demgegenüber Laufzeiten von über zehn Jahren inakzeptabel. Die Laufzeiten müssen daher innerhalb dieser Zeitspanne angesiedelt werden, wobei der wettbewerbliche Gesichtspunkt eine Orientierung an der unteren Grenze nahelegt.

Zur Minderung des Investitionsrisikos könnte einerseits eine *Aufteilung der Gesamtleistung* erfolgen, so daß Unternehmen eher bereit sind, eine aus Anreizgesichtspunkten möglichst kurze Vertragslaufzeit zu akzeptieren. Allerdings dürfen dabei nicht die im Bereich des natürlichen Monopols herrschenden Größen- und Verbundvorteile verloren gehen. Andererseits besteht die Möglichkeit für die privaten Anbieter, bei langlebigen Anlagen einen Leasingvertrag abzuschließen. Die erforderlichen Anlagen würden von einer Leasinggesellschaft dem Betreiberunternehmer gegen Mietzahlungen über die Nutzungsdauer zur Verfügung gestellt. Damit erscheinen auch im Falle langlebiger Investitionen kurze Vertragslaufzeiten von fünf Jahren realistisch, da die Anlagen im Eigentum der privaten Leasinggesellschaft verbleiben und bei Auftragsverlust an den nachfolgenden Unternehmer oder an Anbieter in anderen Einsatzgebieten verleast werden können.

Handelt es sich jedoch um *langlebige Investitionsgüter*¹³⁴⁹, die gleichzeitig *irreversibel* sind - und davon ist konsequenterweise in den meisten zum Untersuchungsgegenstand dieser Studie zählenden Fällen auszugehen, da sich ansonsten ein regulierungsbedürftiges Monopol nicht begründen ließe -, müßte prinzipiell die Laufzeit der Verträge an die Nutzungsdauer der Einrichtungen angepaßt werden¹³⁵⁰. In diesem Falle werden von Unternehmen zur Leistungsübernahme auch dementsprechend langfristige Verträge zur Amortisierung der Investitionskosten gefordert. Dies kann bei

eine gewisse Untergrenze dar. Es sind auch keine Verträge mit kürzerer Geltungsdauer bekannt geworden.

¹³⁴⁹ Prinzipiell ist dies auch für den Bereich irreversibler Personalinvestitionen gegeben, die einen Wechsel von Mitarbeitern mit spezifischen Qualifikationen erforderlich machen. Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 365 f.

¹³⁵⁰ Was nicht praktikabel ist, da weder die Nutzungszeiträume aufgrund der ungewissen technischen Entwicklung im voraus bekannt sind, noch die Laufzeiten der verschiedenen Anlagenteile gleich ausfallen. Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 364.

Kanal- und Schienennetzen allerdings eine Zeitspanne zwischen 40 und 80 Jahren betreffen und bei entsprechend langen Vertragslaufzeiten eine vollständige Aufhebung des wettbewerblichen Selektionsdrucks bedeuten.

Um den fehlenden Wettbewerbsdruck auszugleichen, könnten zum einen Preisabschläge bei Minderleistungen oder generelle Preiskontrollen (Anpassungen nur bei nicht vom Unternehmen beeinflussbaren Kostensteigerungen) vorgesehen werden¹³⁵¹. Dies käme dann allerdings einer Monopolregulierung sehr nahe und wäre mit den in Teil I erwähnten Nachteilen verbunden. Zum zweiten könnten aber auch bei langlebigen irreversiblen Investitionen Vertragslaufzeiten unterhalb der Nutzungsdauer verwirklicht werden, indem Regelungen zur Übernahme der nicht amortisierten Anlagenteile durch das nachfolgende Unternehmen getroffen werden. Schließlich ist denkbar, daß die irreversiblen und langlebigen Investitionen einer gesonderten Behandlung (langfristiger Vertrag oder öffentliches Eigentum) zugeführt werden, während die übrigen Dienstleistungselemente kurzfristig zu vergeben wären¹³⁵². Voraussetzung bei der letzten Variante ist allerdings eine mögliche Aufteilung der Gesamtleistung. Solange noch Alternativen zur Anpassung der Vertragslaufzeiten an die Nutzungsdauer bestehen, sollten diese genutzt und damit kurze Vertragslaufzeiten zur Erhaltung der wettbewerblichen Anreizfunktionen verwirklicht werden.

2.1.2 Übergaberegulungen

Wird eine Vertragslaufzeit bei langlebigen, irreversiblen Investitionsgütern unterhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer über die anzustrebenden fünf bis zehn Jahre vereinbart, so sind bei Vertragsende und anstehender Neuausschreibung noch nicht abgenutzte Anlagen im Eigentum des Altanbieters vorhanden, die für diesen einen erheblichen Kostenvorteil darstellen. Für den öffentlichen Auftraggeber erscheint daher u. U. eine Vertragsverlängerung

¹³⁵¹ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 123 f.

¹³⁵² Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 368.

rung mit dem etablierten Anbieter am günstigsten¹³⁵³. Denkbar ist auch, daß Investitionen am Ende einer Konzessions- oder Betreibervertragslaufzeit entgegen den Erwartungen noch nutzbar sind. Es stellt sich dann die Frage, wie diese langfristig nutzbaren Anlageanteile beim Übergang auf einen anderen Anbieter zu bewerten sind.

Eine denkbare Möglichkeit besteht darin, die Übergabe der Anlagen nach *festgelegten Bewertungsregeln* am Ende der Vertragslaufzeit vorzunehmen¹³⁵⁴. Von Vorteil wäre dabei, daß für die Unternehmen bei der Kalkulation der Angebote weitgehende Sicherheit über die Bewertung der Anlagen bei einem möglichen Vertragsende besteht¹³⁵⁵. Vertragliche Regelungen zum Übergang nicht abgenutzter Anlagen sind jedoch mit einigen Problemen verbunden. So könnte etwa strategisches Verhalten des Altanbieters eine faire Bewertung erschweren¹³⁵⁶. Sollte der Unternehmer kein Interesse an einer Wiedererteilung des Auftrags haben, ist zu befürchten, daß die Anlagen in einem geringwertigen Zustand übergeben werden und den Nachfolgeunternehmer mit hohen Investitionskosten belasten. Weiterhin könnte der Altunternehmer versucht sein, den Nachweis der in die Bewertungsregel eingehenden ursprünglichen Anschaffungspreise und Abschreibungsbeträge so anzugeben, daß der Folgeunternehmer einen möglichst hohen, den Marktzugang ausschließenden Preis zu entrichten hätte¹³⁵⁷.

In anderen Wirtschaftsbereichen werden bereits solche Bewertungsregelungen angewendet, die hierfür beispielgebend sein können. In der Energiewirtschaft ist in den dort abgeschlossenen Konzessionsverträgen nach deren Ablauf und bei Übergabe der Stromnetze eine Bewertung zum sogenannten Sachzeitwert üblich. Dieser ergibt sich rechnerisch aus der Multiplikation des zukunftsori-

¹³⁵³ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHNE, W. (1985), a.a.O., S. 437 f.

¹³⁵⁴ Z. B. anhand von Restbuchwerten. Vgl. WINK, R., (1995), a.a.O., S. 219.

¹³⁵⁵ Bei den alternativen Bewertungen ist die Unbestimmtheit des Ausgangs von Verhandlungen oder eines Bietprozesses um die Übergabe der Anlagen von Nachteil. So auch bei KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 361 f.

¹³⁵⁶ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 73.

¹³⁵⁷ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 362.

entierten Wiederbeschaffungswertes mit dem Quotienten aus der zu erwartenden Restnutzungsdauer und der betriebsüblichen Nutzungsdauer¹³⁵⁸:

$$\text{Sachzeitwert} = \text{Wiederbeschaffungswert} \cdot (r / n)$$

r: erwartete Restnutzungsdauer
n: betriebsübliche Nutzungsdauer

Die Anwendung der Sachzeitwerte mit ihrer Orientierung an Wiederbeschaffungswerten wird allerdings von mancher Seite stark kritisiert und für den Bereich der Stromwirtschaft gar für juristisch unzulässig erklärt. Dies wird zum einen damit begründet, daß der Sachzeitwert ein überhöhtes Entgelt darstellt, da bereits über die Strompreisgenehmigungen, welche an den tatsächlichen Kostengrößen und somit auch an den Investitionsaufwendungen für das Stromnetz orientiert sind, die beim Energieversorgungsunternehmen entstandenen Aufwendungen abgedeckt wurden. Ein nochmals an das bisherige Versorgungsunternehmen zu leistendes Entgelt bei der Übergabe des Stromnetzes würde damit eine doppelte Verrechnung von Kosten bedeuten¹³⁵⁹.

Weiterhin kann als Kritik an der Verwendung von Sachzeitwerten angeführt werden, daß die dabei vorgenommene Orientierung an Wiederbeschaffungswerten nicht sachgemäß sei, da das scheidende Unternehmen ja keine Neuanschaffungen zu tätigen habe. Zudem könnte der Unterschied zwischen den historischen Errichtungskosten und den aktuellen Wiederbeschaffungskosten erheblich ausfallen, wenn etwa die Bedingungen zum damaligen Zeitpunkt sehr viel günstiger waren. Eventuell existiert für Altanlagen überhaupt kein reeller Neupreis, und auch hinsichtlich der Qualität lassen sich bestehende und potentiell neu zu errichtende Anlagen nicht vergleichen. Nicht zuletzt bleibt unberücksichtigt, daß möglicherweise die Installation der Leitungen im Zusammenhang mit

¹³⁵⁸ Vgl. BÖWIG, A., Der Verkauf von Stromnetzen als Fortsetzung der Stromversorgung mit anderen Mitteln?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 12/1995, S. 804.

¹³⁵⁹ Vgl. BECKER, P./ZANDER, W., Rechtsprobleme bei Stromversorgungsübernahmen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 35. Jahrgang 1996, S. 275.

der Verlegung anderer Versorgungsträger (Gas, Wasser, Telekom) zu verringerten Kosten erfolgte oder Einkaufsrabatte erzielt werden konnten¹³⁶⁰.

Alternativ wird daher die Verwendung tarifikalkulatorischer Restbuchwerte gefordert, bei denen nur der Anteil der Investitionskosten erstattet wird, der noch nicht über die regelmäßigen Strompreiseinnahmen abgedeckt werden konnte und daher auch ohne einen Versorgerwechsel angefallen wäre¹³⁶¹. Dem ist allerdings wiederum entgegenzuhalten, daß sich nicht eindeutig nachweisen läßt, ob die entstandenen Kosten auch tatsächlich vollständig oder anteilig durch Einnahmen gedeckt wurden (teilweise werden Tarife genehmigt, die unter der nachgewiesenen Kostenhöhe liegen). Juristisch ist zudem die Rechtmäßigkeit der bislang verwendeten Sachzeitwerte in der wissenschaftlichen Diskussion zumindest umstritten. Resterlöse aus dem Netz können sozusagen als stille Reserven verstanden werden, die sich aufgrund der oberhalb des tatsächlichen Werteverzehrs angesiedelten Abschreibungen ergeben haben und eindeutig dem konzessionierten Unternehmen zustehen¹³⁶².

Am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft wird also deutlich, daß die Wertbemessung von irreversiblen Anlagegütern nicht ganz unproblematisch ist. Die Diskussion, wie sie hier für die Übergabe regionaler Stromversorgungsnetze geschildert wurde, kann durchaus auf die in der Studie untersuchten Bereiche öffentlicher Dienstleistungen übertragen werden. Belegt wird aber gleichfalls die prinzipielle Anwendbarkeit von Übergaberegelungen, um relativ kurze Vertragslaufzeiten von etwa fünf Jahren zu ermöglichen.

Interessanterweise finden vertraglich festgelegte Bewertungsregelungen selbst bei den langfristigen Verträgen in der Abwasserentsorgung Anwendung, denn für den Heimfall der abwassertechnischen Einrichtungen nach Ende der Vertragslaufzeit wurde teilweise ein Rückkaufpreis vereinbart, welcher sich aus bestimmten

¹³⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 267 ff.

¹³⁶¹ Vgl. ebenda, S. 271.

¹³⁶² Vgl. BÖWIG, A. (1995), a.a.O., S. 806 f.

Größen errechnet (Restbuchwert oder nachgewiesene Kosten abzüglich Abschreibung, Steuern, Zuschüsse und x %iger Kürzung). Wenn also selbst bei langfristigen Verträgen noch eine Bewertungsregel zum Einsatz kommt, kann auch eine kürzere Vertragslaufzeit vorgesehen werden, bei der im Falle des Anbieterwechsels eine gleichartige Bewertung bei Übergabe der Anlagen anzuwenden wäre. Die Bedeutung der Anlagenbewertung ist bei kürzeren Vertragslaufzeiten zwar größer, weil dann bei Anbieterwechsel im Gegensatz zu über viele Jahre genutzte Einrichtungen nur ein kleinerer Teil der Anlagen abgeschrieben werden konnte, doch vom Prinzip her besteht kein Unterschied.

Formale Übergaberegungen finden sich ebenfalls im Bereich der Abfallentsorgung wie beispielsweise der in Stadt und Landkreis Neuwed an einen privaten Entsorger vergebenen Entsorgungsleistungen. Hier ist vorgesehen, die Sortieranlage, die Kompostanlage und die Abfallbehältnisse bei Anbieterwechsel an den Nachfolger zum Zeitwert zu übertragen. Die technische und wirtschaftliche Nutzungsdauer der betreffenden Anlagegüter übersteigt in diesem Falle die Vertragslaufzeiten beim Entsorgungsauftrag.

Eine weiterhin denkbare Lösung wäre es, die Bewertung der Investitionsgüter bei Anbieterwechsel zum *Bestandteil von Verhandlungen* zwischen dem etablierten Anbieter und dessen Nachfolgeunternehmen zu machen. Gleichfalls könnte diese Frage in die Vertragsverhandlung des öffentlichen Auftraggebers mit dem Neuanbieter aufgenommen werden. Das Problem dabei ist jedoch, daß der etablierte Anbieter durch die in seinem Besitz befindlichen Anlagen einen Wettbewerbsvorteil innehat. Er hat einen Informationsvorteil hinsichtlich des Wertes der Anlagen und kann daher überhöhte Übernahmepreise von den Konkurrenten verlangen und womöglich auch durchsetzen. Zudem wird durch Verhandlungen über den Übergabepreis die Angebotskalkulation der Konkurrenten erschwert, da deren Ausgang vor der Vergabe noch ungewiß ist. Doch auch für den Erstanbieter besteht das Risiko, am Ende der Vertragslaufzeit für den Fall des Auftragsverlustes vor den Alternativen Verkauf oder Verschrottung zu stehen und aus dieser Situation heraus keinen dem tatsächlichen Restwert entsprechenden Verkaufspreis Erlösen zu können. Dies würde vermutlich dazu

führen, daß der Unternehmer versucht, über erhöhte Preise während der Franchisepériode eine möglichst weitgehende Amortisation der Anlagen zu erreichen. Die erhöhte Planungsunsicherheit bedeutet schließlich ein zusätzliches Hemmnis für neue Anbieter beim Einstieg in den Markt um das öffentliche Leistungsangebot .

Demgegenüber vorteilhafter ist eine Bewertung irreversibler und langlebiger Anlagen im Wege einer *wettbewerblichen Auktion*, bei der vermutlich sehr viel eher eine marktgerechte Bewertung der Anlagegüter als in zweiseitigen Verhandlungen zwischen den Unternehmen zu erreichen ist. Ein solches Bietverfahren kann jedoch weder vor der eigentlichen Vergabe der Dienstleistungen durchgeführt werden, da der Wert dieser Anlagen davon abhängt, ob ein Unternehmen den Zuschlag erhält oder nicht, noch nach der Vergabeentscheidung, weil damit der Bietprozeß um die Dienstleistungsübernahme weiterhin mit Unsicherheiten belastet würde¹³⁶³.

Am sinnvollsten wäre es daher, den Preis für die Übergabe der Anlagen im Rahmen der Neuvergabe zu ermitteln. Danach müßten potentielle Neuanbieter in der Folgeausschreibung Gebote für die Übergabe der noch nutzbaren Altanlagen abgeben. Der Zuschlag erginge dann an den Anbieter, der in der Kombination von Leistungspreis und Übergabepreis das günstigste Angebot vorlegt. Damit würde dem Altanbieter als Ausgleich ein Marktpreis für dessen langlebige, irreversible Investitionsgüter geboten. Dieser Preis würde auch nicht zu gering ausfallen, da die Anbieter um den Zuschlag bemüht sind und folglich einen angemessenen Preis für die Altanlagen bieten werden. Damit würde gleichfalls erreicht, daß die Übernahmekosten von vornherein in die Kalkulation des Unternehmers eingehen. Um dem beauftragten Unternehmen zusätzlich die Gewißheit zu bieten, zumindest einen Minimalpreis zu erhalten, könnte ein solcher Mindestpreis nach fester Bewertungsregel vereinbart werden, der in den Geboten der Nachfolgeunternehmen nicht unterschritten werden darf¹³⁶⁴.

¹³⁶³ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 130.

¹³⁶⁴ Durch die Zahlung einer Mindestentschädigung würde der öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe dann auch die Höhe des Übergabepreises beachten, um den Altunternehmer zufriedenzustellen und das Gebot des Nachfolgeunternehmers nicht noch um die Differenz zum Garantipreis aufstocken zu müssen.

Die beschriebenen Übergaberegelungen lassen sich grundsätzlich auch in Fällen öffentlicher Dienstleistungsvergaben anwenden, wenn die dazu notwendigen Anlageinvestitionen mit einer Nutzungsdauer von unter zehn Jahren verbunden sind und aus Gründen der Wettbewerbsintensität eine kürzere Laufzeit erreicht werden soll.

In der Literatur wird vorgeschlagen, grundsätzlich die *Übernahme der Altanlagen* lediglich als *Option* vorzusehen, damit der Neuanbieter nicht gezwungen ist, veraltete und womöglich mit überhöhter Kapazität ausgestattete Anlagen zu übernehmen, die eine innovative Angebotskonzeption verteuern würden¹³⁶⁵. Eine Pflicht zur Übernahme der langfristig gebundenen Anlagenteile ist mit dem Nachteil verbunden, daß damit der Stand der Technik zementiert und Fortschritt verlangsamt würde¹³⁶⁶. Wird hingegen den Neuanbietern angesichts der mit einer fairen Bewertung verbundenen Probleme die freie Wahl gelassen, die Anlagen zu erwerben oder Neuanschaffungen zu tätigen, ist zwar der Weg zu innovativen Konzeptionen eröffnet, es entsteht jedoch wiederum die oben beschriebene Situation beidseitiger Ungewißheiten. Dabei wiegt jedoch die Innovationsfähigkeit schwerer als mögliche Unsicherheiten auf seiten der Unternehmer, zumal ein gewisses Risiko ein Grundelement unternehmerischer Tätigkeiten in Marktwirtschaften darstellt.

Den Unternehmen ist demnach freizustellen, ob bei einem Anbieterwechsel die Altanlagen übernommen werden oder nicht. Das aus möglichen Fehlinvestitionen der Vergangenheit resultierende Risiko müßte dabei die öffentliche Hand tragen, indem die - vom vorhergehenden Betreiber nicht an den Neuanbieter übertragenen - Altanlagen gegen die nach der Bewertungsregel vorgesehene Mindestentschädigung durch den Staat übernommen werden. Dieses Risiko unzeitgemäßer oder überdimensionierter Anlagen besteht für die Kommune auch bei Leistungserstellung in Eigenregie.

¹³⁶⁵ Von BORRMANN wird für die Vergabe von Universaldienstleistungen im Postwesen ebenfalls eine Übernahme der Altanlagen im Rahmen der wiederholten Neuvergabe vorgesehen, allerdings soll der Übernahmepreis ausschließlich von der Regierungsbehörde vorgegeben werden. Vgl. dazu ebenda, S. 130 f.

¹³⁶⁶ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 363 oder WINK, R., (1995), a.a.O., S. 219.

Wird dem Unternehmer nur der Minimalausgleich gewährt, hat dieser einen Anreiz zu einer möglichst weitsichtigen Konzeptionierung der Anlagen als auch dazu, diese in einem guten Zustand zu erhalten. Denn selbst wenn der Auftrag am Ende der Vertragslaufzeit verlorengehen sollte, sichert ihm dies zumindest die Aussicht auf eine Übernahme durch den Nachfolgeunternehmer, die vermutlich höhere Erlöse als die Übernahme durch die Kommune verspricht. In der Regel würde nur dann die Übertragung auf die öffentliche Hand erfolgen, wenn Anlagen bereits mehrfach übergeben wurden, nahezu vollständig veraltet sind und kurz vor Ende der wirtschaftlichen Nutzungsdauer stehen. Entsprechend klein dürften die dann zu zahlenden Entschädigungen sein. Die hier beschriebenen Übergangsprobleme gelten daher weniger für Bereiche, in denen technischer Fortschritt von mäßiger Bedeutung ist, die Anlagen standardisiert sind und für die Bewertung benötigte Erfahrungswerte gesammelt werden konnten¹³⁶⁷.

2.1.3 An der Nutzungsdauer orientierte Vertragslaufzeit

Für den Fall eines besonders großen Ausmaßes irreversibler Investitionen, bei dem Übergangsregelungen von den Bieterunternehmen nicht akzeptiert werden und gesamtwirtschaftlich auch nicht sinnvoll wären, ist das Primat kurzfristiger Vertragslaufzeiten mit fünf bis maximal zehn Jahren aufzugeben, und die Vertragslaufzeiten sind an der Nutzungsdauer der Einrichtungen auszurichten, d. h. entsprechend lang zu bemessen. Dies ist etwa für die Straßeninfrastruktur gegeben. Hier ist der Anteil der irreversiblen Investitionsaufwendungen an der Gesamtleistung dominant, so daß durchaus längerfristige Verträge zu rechtfertigen sind, zumal die Betriebskosten, über die anreizbedingt noch Einsparpotentiale zu erreichen wären, nur eine geringe Bedeutung haben. Sollte es während der Vertragslaufzeit zu Ineffizienzen in der Unterhaltung der Anlagen durch den mangelnden Wettbewerbsdruck kommen, wären die Auswirkungen nicht gravierend. Das entscheidende Einsparpotential wurde bereits durch die im Wettbewerb um den Auftrag verringerten Errichtungskosten gesichert.

¹³⁶⁷ Vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 365.

Um dennoch Ineffizienzen soweit als möglich erst gar nicht entstehen zu lassen, könnte vorgesehen werden, daß zwar mit dem Unternehmer ein langfristiger Vertrag unterzeichnet wird, während der Laufzeit aber *zwischenzeitliche Ausschreibungen* durchgeführt werden, in denen Konkurrenten die Möglichkeit gegeben wird, Gegenangebote vorzulegen. Sollte ein Gegengebot erheblich günstiger ausfallen, würde der etablierte Anbieter seinen Auftrag verlieren¹³⁶⁸. Nur in dieser Situation käme eine Übergaberegulung zur Anwendung. Dem etablierten Anbieter wird bei diesen Ausschreibungen ein Vorrecht eingeräumt, indem dieser nur bei Konkurrenzangeboten, die sehr viel günstiger ausfallen, den Auftrag verliert. Bei effizienter Wirtschaftsweise ist ihm dagegen die weitere Auftragsdurchführung zugesichert¹³⁶⁹.

Diese Verfahrensweise kann prinzipiell auch in Fällen mit weniger ausgeprägten Irreversibilitäten angewendet werden. Sollten z. B. kleine und mittlere Unternehmer zur Übernahme der Investitionsrisiken nicht bereit sein, könnte diesen ebenfalls bei Neuausschreibungen, die innerhalb der Nutzungsdauer der eingesetzten Anlagen durchzuführen sind, das Vorrecht eingeräumt werden, daß nur bei ineffizienter Wirtschaftsweise ein Auftragsübergang erfolgt. Der Verlust des Auftrags entspräche dann der Situation eines Wettbewerbs im Markt, bei der mangelnde Effizienz ebenfalls zu einem Ausscheiden aus dem Markt führt. Bei geringer Höhe der irreversiblen und langlebigen Investitionsgüter wären aus diesem

¹³⁶⁸ Dazu wäre im voraus ein bestimmter Prozentsatz der Unterbietung, ab dem ein Anbieterwechsel erfolgt, festzulegen.

¹³⁶⁹ Voraussetzung für diese Verfahrensweise wäre allerdings eine Ergänzung der Verdingungsordnungen um die Möglichkeit zu einer zwischenzeitlichen Ausschreibung mit zwar verbindlichen Angeboten der potentiellen Konkurrenten (ansonsten würden keine realistischen Angebote vorgelegt), jedoch keinem verpflichtenden Zuschlag durch die Vergabeinstanz. Die Zulässigkeit der Bevorrechtigung des etablierten Anbieters dergestalt, daß erst ab einem um einen bestimmten Prozentsatz günstigerem Angebot der Konkurrenten der Zuschlag erfolgt, ist weniger problematisch, da bereits im Niedersächsischen Betreibermodell die Kommunen eine ähnliche Bedingung für eine Beauftragung vorausgesetzt hatten. Ausreichend wäre dazu wohl eine einfache Ausschreibung, bei der nur die Grundelemente der Leistung geplant und Präzisierungen mit einem eingeschränkten Bieterkreis erst später ausgehandelt werden.

Grund auch keine Erstattungs- oder Übergaberegelungen für die Anlagegüter erforderlich.

Mit langfristigen Verträgen ist - wie die Untersuchungen in der Praxis ergeben haben - häufig ein sogenannter „Heimfall“ der Anlagen nach Vertragsende verbunden. Dabei gehen Einrichtungen nach Ablauf eines Betreibervertrages oder einer Konzession auf die öffentliche Hand über, was in aller Regel unentgeltlich oder allenfalls gegen Erstattung eines Anteils am Sachwert der Anlage erfolgt¹³⁷⁰. *Unentgeltliche Übertragungen* sind nur bei an der Nutzungsdauer der Anlagen bemessenen Vertragslaufzeiten wie in der Abwasserwirtschaft vorstellbar. Im Höchstfall wird nach Ablauf der Nutzungsdauer eine gewisse Restwertentschädigung an den Unternehmer geleistet. Sind Anlagenteile dennoch weiterhin nutzbar, können diese im Rahmen der Neuvergabe an den nachfolgenden Betreiber gegen Gebot oder unentgeltlich übergeben werden. Entgegen den oben beschriebenen Übergaberegelungen besteht bei einem Heimfall nicht mehr die Möglichkeit eines direkten Übergangs auf den nachfolgenden Betreiber oder Konzessionär, sondern es wird immer die öffentliche Hand zwischengeschaltet.

Bei langfristiger Anlagennutzung ist darüber hinaus für den Fall einer *außerordentlichen Kündigung* eine Entschädigung des Privatunternehmers für durchgeführte irreversible Investitionen vorzusehen. Im Landkreis Gifhorn wurde z. B. für den Fall einer Vertragskündigung die Übergabe der von einem privaten Entsorger betriebenen Deponie (mit quasi unbegrenzter Laufzeit bis zur Verfüllung) gegen Erstattung der Investitionskosten abzüglich getätigter Abschreibungen vorgesehen. Bei den Betreibermodellen zur Abwasserentsorgung in Niedersachsen wird dieser Betrag zusätzlich um Fördermittel, den Aufwand zur Beseitigung etwaiger Mängel und einen 20 %igen Abschlag vermindert.

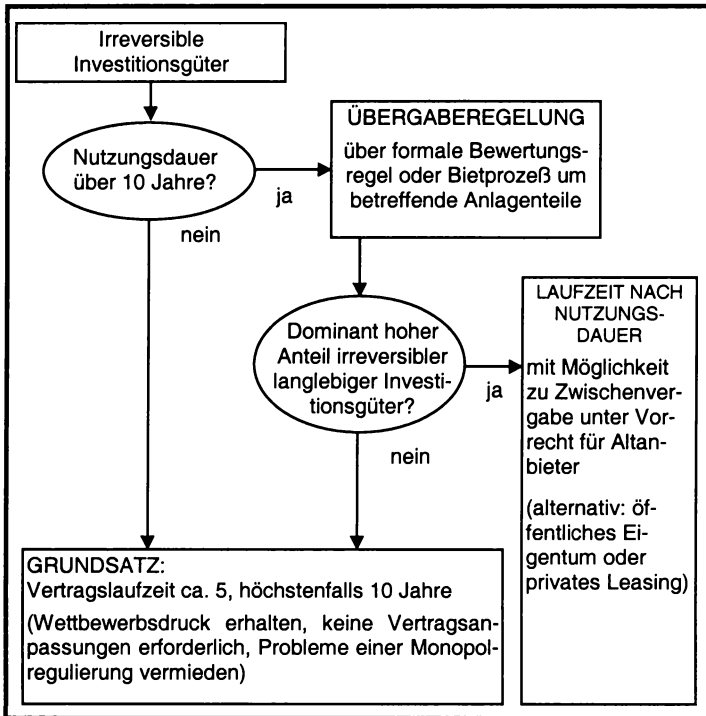
Nicht selten wird bei langfristig durch das Privatunternehmen genutzten Einrichtungen wie Kläranlagen die Gefahr gesehen, daß der Betreiber vor einem Heimfall auf Unterhaltungsmaßnahmen verzichten könnte und der Zustand der Anlagen vernachlässigt

¹³⁷⁰ Vgl. BECKER, P./ZANDER, W. (1996), a.a.O., S. 286.

würde. Dem kann allerdings durch Kontrollen der öffentlichen Hand entgegengewirkt werden, und bei nachweisbar schlechter Instandhaltungsleistung wäre dann ein Vertragskündigungsgrund gegeben¹³⁷¹. Da der Betreiber bei außerordentlicher Kündigung nach den Regelungen der Betreiberverträge meist schlechter gestellt wird (der Restbuchwert wird um einen höheren Prozentsatz vermindert als bei regulärem Vertragsende), besteht demnach ein Anreiz, die Anlagen in ordnungsgemäßem Zustand zu halten. Eine außerordentliche Kündigung kurz vor Ende der Vertragslaufzeit würde zudem die Chance einer erneuten Beauftragung bei der Folgeausschreibung nicht gerade verbessern, und der Betreiber läuft Gefahr, bei nicht ordnungsgemäßer Leistungserbringung infolge des schlechten Zustands der Anlagen Vertragsstrafen zahlen oder Haftungsschäden begleichen zu müssen. Dieses Risiko wird der Privatunternehmer nicht eingehen wollen und folglich die Anlagen in vertragsgemäßem Zustand bis zum Ende der Vertragslaufzeit erhalten.

Schließlich besteht die Möglichkeit, irreversible Investitionen im *Eigentum der öffentlichen Hand* zu belassen, wenn auch langfristige Verträge nicht sinnvoll erscheinen oder private Unternehmen sich nicht zu einer Leistungsübernahme bereit finden. Die Anlagen könnten dann, sofern eine Betriebsleistung abzugrenzen ist, einem damit betrauten Privatunternehmer zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wird jedoch eine Abstimmung zwischen der öffentlichen Hand und dem Betreiberunternehmen erforderlich. Insbesondere wären die staatlichen Einrichtungsteile dem privaten Betriebskonzept anzupassen, da ansonsten etwa Innovationen im Betrieb verhindert würden. Diese Alternative ist darüber hinaus mit den oben beschriebenen Nachteilen einer staatlichen Aufgabenerfüllung (Effizienznachteil) verbunden.

¹³⁷¹ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 112.

Abbildung 12: Referenzmodell Vertragslaufzeiten bei Irreversibilität

Quelle: Eigene Darstellung.

Statt auf die öffentliche Hand könnte das Eigentum deshalb auf eine *private Leasinggesellschaft* übergehen, die den wechselnden Betreibern die irreversiblen Einrichtungen zur Verfügung stellt. Problematisch ist dabei jedoch (wie auch im Falle öffentlicher Eigentümer) die konzeptionelle Trennung von Betrieb und Anlagengerichtung. Einerseits werden Abstimmungen zwischen beiden erforderlich, und andererseits fehlen Anreize für eine effiziente Konzeptionierung der Anlage, da die Verantwortung der Leasinggesellschaft für den späteren Betrieb nicht gegeben ist. Sollte zudem die Bedeutung der reinen Betriebsleistung so gering wie bei

Kläranlagen oder Infrastrukturvorhaben ausfallen, erscheint eine Ausgliederung der Betriebsleistung nicht sinnvoll. Die Gesamtleistung müßte demnach bevorzugt, wie geschildert, mittels langfristigen Vertrag und der Möglichkeit von zwischenzeitlichen Ausschreibungen vergeben werden. Die Vorgehensweise bei langlebigen irreversiblen Investitionen faßt Abbildung 12 nochmals zusammen.

2.1.4 Branchenbezug

Wie eine Untersuchung bei Kommunen in Nordrhein-Westfalen gezeigt hat, ist in der Praxis generell die *Tendenz zu langen Vertragslaufzeiten* zu beobachten. Von 43 Fällen waren sieben Verträge mit einer Laufzeit von über zehn Jahren abgeschlossen worden, obgleich es sich bei den untersuchten Leistungen primär um Annexstätigkeiten handelte. 13 Verträge waren gar gänzlich unbefristet¹³⁷². Gleiches gilt auch für die im Rahmen dieser Studie untersuchten Fälle. Die längsten Vertragslaufzeiten finden sich im Bereich der Abwasserentsorgung mit bis zu 30 Jahren (darüber hinaus ist in aller Regel zusätzlich eine Erweiterungsoption vorgesehen). Hier böte sich an, die Ausschreibungen alle zehn Jahre durchzuführen und bei Anbieterwechsel die noch nutzbaren Teile der abwassertechnischen Einrichtungen nach Gebot des zukünftigen Anbieters oder nach einer Bewertungsregel zu übergeben. Die Machbarkeit dieser Regelung zeigt etwa das Beispiel Bad Wörishofen, bei dem eine Laufzeit von zehn Jahren vereinbart wurde. Auch die Übergabe von Anlagenteilen wurde, wie für die Gemeinde Algermissen beschrieben, teilweise schon praktiziert: Von den privaten Betreibern wurden Teile der Altanlagen des kommunalen Betriebs übernommen (zumindest ursprünglich war dies auch in Bad Laer und Bad Wörishofen so vorgesehen), für die ein Übernahmepreis zwischen Kommune und Unternehmen ausgehandelt wurde.

Einen Sonderfall im Rahmen der *Abwasserentsorgung* stellen die Kanalnetze dar. Wie bereits in Teil II A.1.3 beschrieben, gestaltet sich hier die Übergabe besonders schwierig, da der Zustand

¹³⁷² Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 91.

der Einrichtungen schwer abzuschätzen und dies zumindest mit hohen Untersuchungskosten verbunden ist. Daher wären für diesen Teilbereich längere Vertragslaufzeiten als für die Abwasserreinigungsleistung vorzusehen, um die nicht ganz unproblematische Übergabe nicht allzu oft vollziehen zu müssen. Für das Kanalnetz sind die Nutzungszeiträume zudem besonders lang. Danach wäre der Unterhalt des Kanalnetzes als eine gesonderte Leistung an Private zu vergeben, um die hier zu rechtfertigenden langen Vertragslaufzeiten nicht auf den allgemeinen Bereich der Abwasserentsorgung in den Kläranlagen zu übertragen.

Die Trennung von abwassertechnischer Einrichtung und Kanalnetz ist denn auch in den meisten Praxisfällen zu finden, allerdings verbleibt das Kanalnetz dann im Aufgabenbereich der Kommunen. Lediglich im untersuchten Falle Rostock und in der Gemeinde Wedemark wurde auch das Kanalnetz in den vom Betreiberunternehmen auszuführenden Leistungskatalog aufgenommen. Alternativ wäre denkbar, daß zwar die Unterhaltungsleistungen im Rahmen der Abwasserentsorgungsaufgabe mit an den Privatunternehmer vergeben werden, das Kanalnetz aber im Eigentum der Kommune verbleibt und somit eine Übergabe der Anlagen vermieden wird. Dies ist allerdings mit dem Nachteil verbunden, daß dann die Kommune auch für mögliche Schäden haften müßte, deren Verursacher vermutlich nicht immer eindeutig nachzuweisen wäre. Die Verantwortlichkeit der Kommune würde folglich einen hohen Überwachungsaufwand bedeuten, um sicherzustellen, daß der Betreiber im Sinne der öffentlichen Hand arbeitet.

Im Bereich des SPNV erfolgten die Vergaben in den untersuchten Exempeln mit einer Ausnahme auf 15 Jahre. Allerdings verdeutlicht das Beispiel der Strecken im VRR, daß Unternehmen auch bereit sind, kürzere Vertragslaufzeiten von fünf Jahren zu akzeptieren. Zwar sind die Nutzungszeiträume von Schienenfahrzeugen im Vergleich zu Omnibussen erheblich länger¹³⁷³, doch lassen sie sich - abgesehen von einzelnen Systembesonderheiten -

¹³⁷³ Schienenfahrzeuge können, abgesehen von zwischenzeitlichen Modernisierungen, bis zu 40 Jahren im Einsatz sein. Die heutigen Regionalbahnwagen der DB AG stammen aus den 60er/70er Jahren und werden nach den derzeit durchgeführten Umbauten vermutlich noch weitere 10-20 Jahre im Einsatz sein.

auf fast allen Strecken einsetzen und sind daher nicht als irreversible Investition zu werten. Zudem bieten Fahrzeugleasinggesellschaften Möglichkeiten zur Reduzierung des Investitionsrisikos. Im übrigen ÖPNV mit Omnibussen können fünfjährige Verkehrsverträge als angemessen angesehen werden. Dazu müßte allerdings die Konzessionsdauer nach dem PBefG von bislang acht Jahren entsprechend angepaßt werden.

Auch im Bereich der *Abfallentsorgung* sind die Vertragslaufzeiten mit 8 bis 15 Jahren zu langfristig bemessen. Die einzusetzenden Fahrzeuge zur Abfallsammlung stellen keine irreversible Investition dar, weil sie problemlos entweder an Dritte oder an den nachfolgenden Unternehmer veräußert werden können. Folglich können Sammlungs- und Transportverträge mit Laufzeiten von ebenfalls etwa fünf Jahren als empfehlenswert gelten. Für Deponierungseinrichtungen dagegen sind kurze Vertragslaufzeiten aufgrund der sehr langfristigen Haftung schwer anwendbar. Es ließe sich bei Anbieterwechsel nicht nachweisen, wer letztlich für Schäden, etwa durch Grundwasserverunreinigungen aufgrund von Sickerwassereintrag aus der Deponie, verantwortlich zu machen ist. Die langfristigen Haftungszeiträume würden daher gleichfalls langfristige Verträge, etwa - wie im Fall Gifhorn gegeben - bis zur Verfüllung der Deponie erfordern. Jedoch ist, wie in Teil I B. 2.4 der Studie erläutert, für die Entsorgungsanlagen prinzipiell kein natürliches Monopol zu begründen, d. h. bei Deponien ist kein Wettbewerb um den Markt als Second-best-Lösung im wettbewerblichen Ausnahmebereich vorzusehen. Vielmehr können verschiedene private Entsorgungsunternehmen in Konkurrenz zueinander die Einlagerung, eine thermische Verwertung oder ein Recycling von Abfällen anbieten.

Besonders zu kritisieren sind Regelungen, wie sie sich in den untersuchten Beispielfällen finden lassen, nach denen zum Ende der regulären Laufzeit die Betreiberverträge verlängert werden können. Hierdurch ist die Gefahr gegeben, daß vonseiten der politischen Verantwortungsträger in den öffentlichen Institutionen der Präferenz zur Beibehaltung des Status quo nachgegeben wird. Grundsätzlich scheuen die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung die mit einem Anbieterwechsel verbundenen Ungewiß-

heiten. Interesse des Unternehmers ist es, den Wettbewerbsdruck zu umgehen, so daß dieser versucht, den politischen Entscheidungsträgern darzulegen, welche vermeintlichen Vorzüge die Beibehaltung des bisherigen Anbieters haben könnte. Möglicherweise würde im Extremfall ein Unternehmer auf Dauer das Angebot übernehmen. Effizienzanreize gingen dann mangels Wettbewerb verloren, und es würde faktisch ein privates Monopol geschaffen. Der Betreibervertrag sollte daher in der Laufzeit strikt begrenzt und jeweils nach Ende der Laufzeit die Pflicht zur erneuten Ausschreibung der Leistung vorgesehen werden¹³⁷⁴.

Die Expertengespräche haben nicht zuletzt ergeben, daß die Forderung nach kurzen Vertragslaufzeiten den Interessen der öffentlichen Auftraggeber nicht nur hinsichtlich der Verfahrenseffizienz entspricht, sondern grundsätzlich eine nicht allzu langfristige Bindung an einen Anbieter durchaus wünschenswert ist. So wurde z. B. bei den SPNV-Vergaben im VRR eine kurzfristige Laufzeit (fünf Jahre) mit der Begründung angestrebt, es müßten zunächst mit der erstmaligen Fremdvergabe der Verkehrsleistungen Erfahrungen gesammelt werden, und auf einer Strecke sei zudem die Option zur Umsetzung eines Stadtbahnsystems abzuwarten. Ebenso wurde bei der Ausschreibung der Entsorgungsleistungen im Landkreis Göttingen ein Vertrag über acht Jahre abgeschlossen, obgleich das Angebot über zehn Jahre günstiger ausgefallen war. Vertragliche Vereinbarungen mit kurzer Laufzeit sichern Flexibilität der künftigen Gestaltung der politischen Vorgaben für das Dienstleistungsangebot und ermöglichen eine Reaktion auf noch unbekannte Entwicklungen in der Zukunft, die eine Veränderung des Angebots erforderlich machen.

2.2 Leistungsverpflichtung

2.2.1 Allgemeines

Die vertraglich zu vereinbarenden Leistungsverpflichtungen des Privatunternehmers ergeben sich grundsätzlich aus dem im Rah-

¹³⁷⁴ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 215.

men des Ausschreibungsverfahrens vorgelegten Gebot. Während in den Vorgaben zur Ausschreibung die Leistungsinhalte noch unbestimmt sein sollten, um Innovationen durch die Unternehmer zu ermöglichen, sind in den vertraglichen Regelungen die *Leistungsinhalte genau zu präzisieren*. Die Planungen und der Konzeptionsentwurf aus den Angeboten sind im Vertrag einzuarbeiten und damit festzuschreiben. Hier sollten weitgehend keine Spielräume für den Unternehmer bestehen, da dieser ansonsten Möglichkeiten zur Ausnutzung seiner Monopolstellung erhalten könnte. Nach Zuschlagserteilung und Ausschaltung des Wettbewerbs könnte der Anbieter z. B. versuchen, die Leistungsqualität und -quantität zu reduzieren, um damit die Kosten zu senken und bei fixiertem Leistungsentgelt bzw. Gebühren seine Einnahmen zu vergrößern. Auch in der Literatur wird bestätigt, daß die Gefahr ungewollter Verschlechterungen des Leistungsangebotes gegenüber den zur Leistungsübernahme gemachten Vorgaben am effektivsten über genau festgelegte und damit leicht überprüfbare Kennzahlen vermieden werden können¹³⁷⁵.

Die vertraglich zu fixierenden Leistungsverpflichtungen des Unternehmers sollten allerdings lediglich als *Minimalanforderung* verstanden werden, die im Detail nicht unterschritten werden darf. Dem Unternehmer sollte es aber freigestellt sein, etwa - sofern dieser über eine Einnahmenverantwortung verfügt - zur Steigerung der Erlöse Mehrleistungen über das von der Kommune verlangte Quantitäts- oder Qualitätsniveau hinaus anzubieten. So sollte es einem Anbieter im ÖPNV möglich sein, das Angebot flexibel nach Bedarfsgesichtspunkten auszuweiten, um damit die Erlössituation zu verbessern und gleichzeitig den Zuschußbedarf zu verringern. Weiterhin ist für den Unternehmer die Möglichkeit vorzusehen, ergänzende Leistungsaufträge von Dritten anzunehmen, wodurch die Stückkosten gegenüber der ursprünglichen Auftragsleistung infolge einer verbesserten Kapazitätsauslastung verringert werden

¹³⁷⁵ Dabei muß es sich folglich um vergangenheitsorientierte Größen handeln, während betriebliche Kennzahlen häufig zukunftsbezogen sind. Vgl. OETTLE, K., Zur angebots-, finanz- und organisationspolitischen Problematik „universeller“ Post- und Telekommunikationsdienste, in: BERGER, H. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 93 f.

können¹³⁷⁶. Dies zeigt sich etwa am Beispiel der Abfallentsorgung in der Stadt und im Landkreis Neuwied, wo die Auslastung der Biokompostieranlage durch die Aufnahme von Fremdmengen verbessert und dadurch Stückkosten verringert werden konnten¹³⁷⁷. Diese Möglichkeit gewährleistet, daß der private Anbieter bereits bei der Ausschreibung mit der verbesserten Kapazitätsauslastung kalkulieren kann.

Während in die Angebotskalkulation eingegangene Einnahmensteigerungen durch ein über das Mindestmaß hinausgehendes Angebot und vor Angebotsunterbreitung bekannte Fremdleistungsaufträge vertraglich zu fixieren sind, ist vorstellbar, daß sich diese Möglichkeiten erst während der Vertragslaufzeit ergeben. Auch über die Laufzeit hinweg müssen weitere Effizienzverbesserungen und damit verbundene Kostenreduzierungen zugelassen werden. Von seiten der öffentlichen Auftraggeber wird üblicherweise - und dies zeigen auch die Untersuchungen in der Praxis - in solchen Fällen eine Beteiligung an der verbesserten Kosten- oder Erlössituation gefordert. Damit gingen jedoch die Anreize für ein bedarfsgerechtes Angebot und andere Effizienzverbesserungen verloren. Zudem würde eine Überwachung der Kosten- und Erlössituation infolge von Angebotsverbesserungen und Fremdaufträgen beim privaten Anbieter erforderlich.

Bei langfristigen Verträgen wäre durchaus eine solche *Beteiligung der öffentlichen Hand an zusätzlichen Erlösen* durch eine Verrechnung bei dem an den Auftragnehmer zu zahlenden Leistungsentgelt oder - sofern dem Privaten die Gebührenhoheit obliegt - eine Verpflichtung zur Gebührensenkung vorzusehen, um die Vorteile aus den erzielten Mehrerlösen direkt an die Leistungsempfänger weiterzugeben. Kurzfristige Verträge erfordern jedoch keine Erlösbeteiligung der öffentlichen Hand, da bei kurzer Ver-

¹³⁷⁶ In manchen Betreiberverträgen wurde in der Praxis direkt die Möglichkeit vorgesehen, daß die öffentlichen Einrichtungen auch für Drittaufträge genutzt werden können. Dies findet sich etwa in den Fallbeispielen Algermissen, Bad Wörishofen und der Oberlandbahn.

¹³⁷⁷ Zunächst wurde diese mit der Stadt und dem Landkreis nicht vereinbarte Fremdmengeneinlagerung als Vertragsverstoß gesehen, und erst nach Verhandlungen kam eine Einigung auf eine entsprechende Entgeltkürzung zustande.

tragsdauer die Mehrerlöse dem Unternehmer nur über kurze Zeit zufließen. Zudem ist dann der Anbieter spätestens bei der Folgeausschreibung gezwungen, das Entgelt oder die Gebühr entsprechend nach unten anzupassen, um den Zuschlag erneut zu erhalten. Allerdings wäre, um dies zu ermöglichen, die Pflicht vorzusehen, daß die Annahme von Fremdaufträgen zur besseren Auslastung der Anlagenkapazitäten anzuzeigen ist, damit die bestehenden Möglichkeiten bei der Folgeausschreibung auch Konkurrenten für deren Gebotskalkulation bekannt werden. Gleichfalls ist der Abschluß langfristiger Ausschließlichkeitsverträge wettbewerbsrechtlich zu unterbinden, da ansonsten potentiellen Anbietern die verbilligenden Fremdaufträge verwehrt blieben¹³⁷⁸.

2.2.2 Branchenbezug

Es ist grundsätzlich darauf zu achten, daß die Leistungsverpflichtungen nur den *Bereich des natürlichen Monopols* umfassen. Diese Forderung ist zwar im Rahmen dieser Arbeit eine nur konsequente Forderung, bedarf allerdings aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis besonderer Erwähnung. Im Fall der Abfallentsorgung Gifhorn etwa kann die Deponie nicht zum natürlichen Monopolbereich gezählt werden. Ferner gehören nicht selten ergänzende Annexaufgaben, die mit der öffentlichen Dienstleistung im Zusammenhang stehen, zum vertraglich vereinbarten Leistungsbe-
reich des Privatunternehmers. Dazu zählen z. B. die Durchführung des Gebühreninkassos im Auftrag der Kommune oder die Öffentlichkeitsarbeit wie Information und Beratung der Kunden (z. B. die Abfallberatung im Landkreis Neuwied in Zusammenarbeit mit der Kommune). Diese müssen allerdings nicht zwingend dem Unternehmer übertragen werden, der den Zuschlag für den natürlichen Monopolbereich erhalten hat. Solche ergänzenden Leistungen können gesondert vergeben werden, wobei sich einerseits sehr viel

¹³⁷⁸ Ein Exklusivvertrag zwischen dem Anbieter und dem Nachfrager nach Fremdmengen würde einen Wettbewerbsvorteil etablierte Anbieter gegenüber potentiellen Konkurrenten bedeuten, denn diesem wäre es dann durch den Vertrag, der die optimale Anlagenausnutzung sichert, möglich, zu günstigeren Konditionen anzubieten.

kürzere Vertragslaufzeiten verwirklichen lassen und geringere Anforderungen an die Bewerber zu stellen sind, so daß hier auch kleine Unternehmen zum Zuge kommen können. Hierbei würde es sich um einen Fremdbezug von Annexeleistungen am freien Markt handeln. Teilweise könnten derartige Leistungsbereiche, sofern keine öffentlichen Interessen zu wahren sind und eine Trennung von der primären Dienstleistung möglich ist, auch dem Marktprozeß überlassen werden.

Wie für das Beispiel der Abwasserentsorgung in Bad Wörishofen beschrieben wurde, ist zur Präzisierung der Leistungsverpflichtungen des beauftragten Privatunternehmers bei zu errichtenden baulichen und technischen Anlagen die Nennung einer *Bezugsanlage* recht vorteilhaft, weil damit sämtliche Einzelheiten angegeben werden, ohne daß eine genaue Formulierung erforderlich ist. Im Falle von Unstimmigkeiten zwischen den Vertragspartnern über die Leistungspflichten kann die Bezugsanlage zur Klärung herangezogen werden. Allerdings ist zu bedenken, daß bei innovativen Einrichtungen keine Bezugsanlage vorhanden sein kann. Dies gilt vor allem für bauliche Anlagen zur Abwasserentsorgung oder bei Infrastrukturvorhaben, während bei Investitionsgütern wie neuartigen Fahrzeugen zur Abfallentsorgung oder im ÖPNV in der Regel immerhin Prototypen der Hersteller existieren.

Meist gehört es auch zu den von privaten Anbietern übernommenen Pflichten, den öffentlichen Auftraggeber fortlaufend über die Leistungserstellung zu unterrichten. Dies ist durchaus wünschenswert, da auf diese Weise die Kontrollen der Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen erleichtert werden. In den untersuchten Praxisbeispielen wurden nicht selten derartige Informationspflichten vorgesehen. Der damit in Zusammenhang stehende Aufwand beim beauftragten Unternehmen sollte allerdings in Grenzen gehalten werden, da dies die Kosten der Leistungserstellung in die Höhe treibt. Zudem kann nicht ausschließlich auf die Angaben des Privatunternehmers vertraut werden, d. h. ergänzend sind eigene Kontrollen der öffentlichen Auftraggeber durchzuführen oder aber die Leistungsempfänger können in die Kontrollen eingebunden werden.

In den Vertragswerken finden sich teilweise Klauseln, nach denen die beauftragten Unternehmen ihrerseits nur bestimmte Anteile der Gesamtleistung oder überhaupt keine Aufträge an Subunternehmer vergeben können¹³⁷⁹ oder dies zumindest der Zustimmung durch die Kommune bedarf¹³⁸⁰. Dazu ist aus wissenschaftlicher Perspektive anzumerken, daß an sich die Entscheidung über die *Vergabe von Unteraufträgen* eine Angelegenheit der Privatunternehmer sein sollte. Zwar ist das Interesse der Kommune verständlich, daß nach Auswahl eines möglichst zuverlässigen Anbieters in Anbetracht der Leistungsverantwortung der Kommunen nicht im nachhinein risikohafte Unternehmer die Leistungserbringung im indirekten Auftragsverhältnis übernehmen sollen. Doch es kann davon ausgegangen werden, daß die Privatunternehmer gleichfalls bei der Auswahl der Subunternehmer größte Sorgfalt walten lassen, denn einerseits besteht durch die Leistungsverantwortung und Haftung des Unternehmers ein Interesse, zuverlässige Betriebe zu finden, und andererseits, sofern auch eine Einnahmenverantwortung des Privaten gegeben ist, wird dieser den effizientesten (kostengünstigsten) Anbieter beauftragen.

Ein generelles Verbot der Vergabe von Unteraufträgen wäre darüber hinaus mit dem Nachteil verbunden, daß Neuanbietern dadurch die Möglichkeit genommen würde, sich über die Durchführung von Unteraufträgen am Markt zu profilieren, um Erfahrungen für spätere Auftragsübernahmen in Gesamtverantwortung zu sammeln und auf diesem Wege in den Markt für öffentliche Dienstleistungsaufträge einzutreten.

¹³⁷⁹ Beispielsweise bei den Leistungsvergaben von ÖPNV-Diensten auf der Straße ist im Fall der Stadt Bad Homburg v. d. Höhe die Beauftragung von Subunternehmern gänzlich verboten oder, wie im Kreis Steinburg, nur beschränkt bis zu einem bestimmten Prozentsatz des gesamten Leistungsvolumens zugelassen.

¹³⁸⁰ So die Zustimmungsrechte der Vertragsbeiräte bei Vergabe von Unteraufträgen in den Betreibermodellen zur Abwasserentsorgung. Auch im Fall der Abfallentsorgung Stendal unterliegt die Subunternehmerbeauftragung dem Vorbehalt der Zustimmung durch den öffentlichen Auftraggeber.

2.3 Entgeltregelung

2.3.1 Anreizorientierung

Dem beauftragten Unternehmer sollte bei einem Wettbewerb um den Markt weitestgehende *Einnahmenverantwortung* zugewiesen werden. Nur wenn es dem privaten Anbieter möglich ist, durch sein Verhalten die eigene Einnahmen- und Gewinnsituation zu beeinflussen, hat dieser Anreize, eine effiziente und kundengerechte Leistung anzubieten. An den in der Praxis umgesetzten Betreibermodellen wird dementsprechend kritisiert, daß der Unternehmer lediglich die kostengünstigste Faktorallokation und das effizienteste Produktionsverfahren finden muß und weitgehend befreit ist von der Suche nach neuen kundengerechten Produktideen¹³⁸¹. Ihm wäre damit neben der Leistungsverantwortung eine Einnahmen- bzw. Absatzverantwortung zuzuweisen.

Abzulehnen sind daher insbesondere Entgeltregelungen, nach denen die beim Privatunternehmer entstandenen Kosten erstattet werden, denn damit existieren keine Anreize zu Kostensenkungen. Ein solcher Kostenausgleich sollte vor allem keinesfalls zu 100 % erfolgen. Zumindest wäre dem Unternehmer eine partielle Absatzverantwortung zuzuweisen, indem nur ein Teilbetrag ausgeglichen wird und der Restbetrag über ein möglichst kundengerechtes Angebot aufgebracht werden muß¹³⁸².

Gegenüber einem an den tatsächlichen Bedingungen orientierten, variablen Kostenausgleich wäre ein mit dem beauftragten Unternehmen zu vereinbarender *fixierter Subventionsbetrag* zu bevorzugen, damit weiterhin Anreize zu Kostensenkungen gegeben sind¹³⁸³. Solche pauschalen Leistungsentgelte können entweder pro Zeit- oder pro Leistungseinheit bemessen werden. Diese Form der Entlohnung findet sich in den untersuchten Praxisfällen am

¹³⁸¹ Vgl. BLANKART, C. B./POMMERHENE, W. (1985), a.a.O., S. 440.

¹³⁸² Dies findet sich etwa im Bereich des ÖPNV, wo die Verkehrsunternehmer selbst Nutzungsentgelte nach einem vorgegebenen Tarif vereinnahmen können. Weil der aus sozial- oder umweltpolitischen Gesichtspunkten heraus gering gehaltene Tarif nicht zur Kostendeckung ausreicht, erfolgt die gesellschaftliche Förderung über einen ergänzenden Ausgleichsbetrag. Vgl. dazu etwa den Fall des VRS.

¹³⁸³ Vgl. FUEST, W./KROKER, R. (1981), a.a.O., S. 27.

häufigsten. Vereinzelt werden auch jährliche Pauschalentgelte gezahlt¹³⁸⁴. Bei einer derartigen Regelung bestehen durchaus Anreize zur Senkung der Gesamtkosten der Leistungserstellung, nicht jedoch zur Erhöhung der Einnahmen im Sinne der Gewinnmaximierung über die Akquirierung neuer Nachfrager. Der Anbieter ist somit nicht dazu angehalten, das Leistungsangebot möglichst kundengerecht auszugestalten. Dies könnte schließlich dazu führen, daß der Unternehmer bei einem festen Pauschalbetrag - anstelle eines flexiblen Ausgleichs der nachgewiesenen Kosten - versucht sein könnte, nur möglichst kostensparende Leistungen anzubieten, die nicht den Wünschen der Nachfrager entsprechen. Eine fixe Vergütung erhöht ferner das Risiko einer möglichen Fehleinschätzung des Anbieters in seiner Kalkulation im Rahmen der Ausschreibung, was gleichzeitig den Ausgleichsbetrag erhöhen könnte, da die Unternehmen zum Ausgleich einen Risikoaufschlag in den Geboten einfordern. In diesem Zusammenhang werden in der wissenschaftlichen Diskussion sogenannte lineare Verträge für optimal angesehen, bei denen ein Fixbetrag vereinbart wird und sich der Staat an einer möglichen Überschreitung der kalkulierten Kosten beteiligt¹³⁸⁵.

Häufig wird in den Verträgen ein *fixierter Leistungspreis je Leistungseinheit* (Volumen in cbm beim Abwasser, Stundensätze oder Entfernung in km im ÖPNV oder Gewicht bzw. Stückzahlen beim Abfall) vereinbart. Damit erhält der Unternehmer ebenfalls einen Anreiz, einerseits seine Stückkosten je Leistungseinheit zu reduzieren und zudem über ein möglichst kundengerechtes Angebot die Einnahmen und somit seinen Gewinn zu maximieren. Voraussetzung dabei ist allerdings, daß die Kennziffern, an denen die erbrachte Leistung bemessen wird, in Bezug zur Nutzung durch die Endkunden stehen. Wird wie in den Beispielen zum ÖPNV der Leistungsumfang in Stunden oder Kilometern bemessen, ist damit kein bedarfsgerechtes Angebot gesichert, denn ob die Busse von Fahrgästen auch benutzt werden und ausgelastet sind, ist nicht

¹³⁸⁴ Beispielsweise Jahresentgelte für bestimmte Abfallarten im Landkreis Neuwied oder die im Niedersächsischen Betreibermodell neben dem Leistungspreis vorgesehenen Grundpreise zur Deckung der Investitionskosten.

¹³⁸⁵ Vgl. dazu ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 53 f.

erkennbar. Eine solche Entlohnung, wie sie im Fall der ÖPNV-Leistungsvergabe in Bad Homburg vorgefunden wurde, bedeutet eine reine Subunternehmerentlohnung. Sinnvoller wäre hier die Verwendung von Personenkilometern als Leistungskennziffer.

Nachteil der Stückvergütung ist das damit verbundene *Kontrollproblem*, da der Auftraggeber Kenntnis über die erbrachte Leistungsmenge erlangen muß, was mit nicht zu vernachlässigenden Aufwendungen verbunden ist¹³⁸⁶. Eine Verwendung von Personenkilometern als Leistungskennziffern im ÖPNV würde beispielsweise einen zusätzlichen Erhebungsaufwand durch die dazu notwendigen Fahrgastzählungen bedeuten. In den untersuchten Praxisbeispielen erfolgte die Leistungsbemessung etwa in der Abwasserentsorgung durch Meßeinrichtungen an den Zuflüssen zu den Klärwerken oder in der Abfallentsorgung über eine Fahrzeugwaage bei Anlieferung der gesammelten Abfälle in den Deponien, wofür z. B. im Landkreis Neuwied eigens ein Wiegemeister beschäftigt wird. Während die Meßeinrichtungen im Abwasserbereich relativ geringfügige Kosten verursachen, fallen die Personalaufwendungen im zweiten Fall sehr viel höher aus.

Den Leistungspreis zahlt der öffentliche Auftraggeber in den beschriebenen Beispielen jeweils an den Privatanbieter. Die Erhebung der Gebühren bei den eigentlichen Leistungsempfängern bleibt dabei immer eine Angelegenheit der öffentlichen Hand. Vorteilhafter wäre es, anstatt des Umwegs über den öffentlichen Haushalt eine direkte Beziehung zwischen Verbraucher und privatem Anbieter herzustellen, indem das beauftragte Unternehmen selbst die *Kompetenz zur Gebührenerhebung* zugewiesen bekommt. Da jedoch in den natürlichen Monopolbereichen eine entsprechend monopolistische Preisbildung zu befürchten ist, kann von einer staatlichen Gebührenaufsicht nicht abgesehen werden, d. h. die Gebührenhöhe wäre in den Vertragswerken über die Laufzeit festzuschreiben.

Bei einer staatlichen Gebührenfestlegung ist zu befürchten, daß allgemeinpolitische Aspekte, wie etwa die Inflationsvermeidung, Einfluß auf die Gebühren nehmen. Betriebswirtschaftlich unbe-

¹³⁸⁶ Vgl. ebenda.

dingt notwendige Preiserhöhungen könnten beispielsweise nicht genehmigt oder Gebühren aus sozialpolitischen Gesichtspunkten auf niedrigem Niveau gehalten werden. Zudem ist es dem Unternehmer bei Gebührenhoheit des öffentlichen Auftraggebers nicht möglich, preispolitisch aktiv zu werden. So kann der Anbieter erst über die Gebührenhöhe die nachgefragte Menge so weit ausdehnen oder einschränken, daß das Stückkostenminimum realisiert wird, während dies bei einer staatlichen Gebührenfestlegung mangels Kenntnis der öffentlichen Hand über die tatsächliche Kostensituation bei den Privaten nicht möglich ist. Ohne die Gebührensetzung durch den Unternehmer fehlen demnach Anreize zu preispolitischen Maßnahmen zur Erreichung des betrieblichen Optimums. Weiterhin besteht wiederum keine direkte Beziehung zwischen den Leistungsempfängern und dem privaten Anbieter, und der Privatunternehmer hat keine vollständige Einnahmenverantwortung, d. h. es fehlt an Anreizen für ein bedarfsgerechtes Angebot.

Es ist somit durchaus zweckmäßig, wenn der Unternehmer selbst über die Gebührenhöhe bestimmen kann. Wie bereits oben erwähnt, wäre daher in dem Ausschreibungsverfahren die vom Unternehmer geforderte Gebührenhöhe als Gebot anstelle der bisher dort anzugebenden Leistungsentgelte zu kalkulieren. Der private Anbieter kann dann die Gebührenhöhe entsprechend den eigenen Kosten mit Hilfe von Nachfrageuntersuchungen (Kundenverhalten und Präferenzen) und unter Berücksichtigung möglicher Nachfragesteigerungen durch den Einsatz von Marketinginstrumenten berechnen. Der Anbieter mit der geringsten Gebührenforderung erhält den Zuschlag, und die Gebührenhöhe ist vertraglich über die Laufzeit zu fixieren, um eine Ausnutzung der Monopolstellung zu unterbinden. Besteht die gesetzliche Restriktion, daß die Gebührenhoheit bei der öffentlichen Hand verbleiben muß, kann als Second-best-Alternative ein an nachfrageorientierten Kennziffern bemessenes Leistungsentgelt zur Anwendung kommen.

Auch wenn die Gebühren vertraglich zu fixieren sind, sollte das beauftragte Unternehmen zur besseren Kapazitätsauslastung einen *Spielraum bei der Gebührensetzung* erhalten. Sinnvoll wäre es daher, wie auch im Fall des beschriebenen Infrastrukturvorhabens,

einen Referenzwert festzulegen, der im Mittel über einen bestimmten Zeitraum eingehalten werden muß. Der Unternehmer kann dann Preisdifferenzierungen, die um diesen Mittelwert schwanken, vornehmen. Somit ist es dem Privatanbieter möglich, die tageszeitliche Auslastung der Einrichtung über Differenzierung der Nutzungsgebühren zu steuern. Letztendlich werden damit Kosten verringert, da die Kapazität der benötigten Anlagen nicht mehr an extremen Spitzenwerten auszurichten ist. Eine derartige Regelung findet sich etwa bei dem in Teil II vorgestellten Beispiel der Warnow-Querung in Rostock. Diese Vorgehensweise läßt sich neben der Infrastrukturnutzung auch beim ÖPNV (z. B. erhöhte Tarife im Berufsverkehr) und der Abwasserentsorgung umsetzen¹³⁸⁷.

Eine interessante Variante zur Erweiterung der Einnahmenverantwortung des Auftragnehmers in Fällen, in denen eine staatliche Gebührenerhebung etwa aus rechtlichen Gründen unumgänglich ist, wäre sicherlich, daß eine Umsatzbeteiligung als Entlohnung vorgesehen würde. Dies wäre über das aus den Vereinigten Staaten bekannte System des *Share cropping* zu erreichen, bei dem Landarbeiter einen Anteil ihres Lohnes in Form von Erntegut erhalten¹³⁸⁸. Analog müßte den Unternehmen ein Anteil am Gebührenaufkommen zustehen. Dies würde auf seiten des Anbieters wiederum Anreize zur Steigerung des Gebührenaufkommens bedeuten. Gleichfalls sollten unerwartete Mehreinnahmen, die etwa den vertraglich vereinbarten Leistungspreis übersteigen, dem Unternehmer zufließen, um somit Anreize zu vermehrter Effizienz zu geben¹³⁸⁹. In den Praxisbeispielen sind jedoch teilweise - wie be-

¹³⁸⁷ Dies setzt allerdings eine genaue Messung der Einleitung voraus. Werden die Abwassermengen direkt bei den Haushalten mit Zeitangabe erfaßt, könnte die Einleitung von Abwässern in Tagesrandzeiten zu günstigeren Tarifen berechnet werden (damit könnten die Haushalte Gebühren sparen, wenn etwa Waschmaschinen nachts und nicht tagsüber genutzt werden). Ähnliches erfolgt heute bereits bei der Stromabrechnung.

¹³⁸⁸ Vgl. RICHTER, R./FURUBOTN, E. (1996), a.a.O., S. 164.

¹³⁸⁹ Im Grünbuch der EU wird für den ÖPNV gleichfalls gefordert, Mehreinnahmen, die auf Kostenreduzierungen beruhen, dem Unternehmer und nicht der Vergabestelle zukommen zu lassen. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996a), a.a.O., S. 37.

schrieben - Regelungen zu finden, nach denen die öffentliche Hand an unerwartet auftretenden Mehreinnahmen zumindest beteiligt wird¹³⁹⁰. Dies ist bei kurzfristigen Verträgen - unter Punkt 2.2 wurde darauf schon eingegangen - nicht erforderlich.

2.3.2 Branchenbezug

Zu kritisieren ist demnach an den meisten der untersuchten Praxisbeispiele - ausgenommen einige Fälle des ÖPNV und das Straßeninfrastrukturprojekt -, daß den Kommunen die Gebührenhoheit obliegt. Es werden in aller Regel lediglich Leistungsentgelte an die beauftragten Unternehmer geleistet, die zudem nicht immer an Leistungskennziffern bemessen sind. Damit fehlt die aus dem Gesichtspunkt der Effizienzanreize so wichtige Zuweisung der Einnahmenverantwortung.

Diese läßt sich vor allem im Bereich des ÖPNV verwirklichen, da hier *Marktpreise* zur Geltung kommen. Die Tarife im Nahverkehr bilden sich zumindest teilweise in Konkurrenz zum Individualverkehr und intramodal zu anderen öffentlichen Verkehrsmitteln (etwa zwischen Bahn, Bus und Taxi). Der Unternehmer könnte die nach den Geboten im Vergabeverfahren festgelegten Tarife vereinnahmen oder im Falle politisch vorgegebener, nicht kostendeckender Tarife darüber hinaus einen fixierten Ausgleichsbetrag erhalten. Damit wäre ein Anreiz geschaffen, über ein möglichst kundengerechtes Angebot die Fahrgeldeinnahmen zu maximieren. Denn je mehr Fahrgäste für die Inanspruchnahme gewonnen werden können, um so geringere Zuschüsse benötigt ein Unternehmen zur Angebotserstellung. Um also die Ausschreibung um die Linienbedienung im ÖPNV mit der geringsten Ausgleichsforderung zu gewinnen, wird ein Anbieter seine Konzeption möglichst kundengerecht ausgestalten. In einigen Verkehrsverbünden, wie im geschilderten Fall des VRS, werden die Einnahmen auch grundsätzlich den Verkehrsunternehmern zugewiesen, und es erfolgen lediglich ergänzende Zuschußzahlungen und ein Ausgleich

¹³⁹⁰ Wie etwa im Fall des VRS, wo über die Aufteilung möglicher Mehreinnahmen verhandelt wird.

der Fremdbenutzung. Ansonsten fehlt es in der Praxis jedoch nicht selten an einer echten Einnahmenverantwortung im ÖPNV¹³⁹¹.

Grundsätzlich ist eine verursachungsgerechte Aufteilung der Einnahmen auf die beteiligten Anbieter in Tarifverbünden nicht unproblematisch. Den einzelnen Verkehrsunternehmen fließen Erlöse aus dem eigenen Fahrkartenverkauf zu, obgleich die Kunden auch Leistungen anderer Verkehrsanbieter nutzen. Gleichfalls werden durch die gegenseitige Tarifierkennung Fahrgäste befördert, für die keine Fahrgeldeinnahmen verbucht werden konnten. Eine exakte Ermittlung des durch den spezifischen Leistungsbeitrag der Verkehrsanbieter verursachten Anteils der im Verbund erzielten Einnahmen ist kompliziert und erfordert umfangreiche Datenkenntnisse über die durchgeführten Fahrgastbeförderungen. Erleichtert wird die Einnahmenezurechnung in bestehenden Verkehrsverbünden durch die Verwendung sogenannter Smart-cards, mit deren Hilfe sich genau ermitteln läßt, welche Einnahmen einem Verkehrsunternehmen nach der Nutzung zustehen¹³⁹².

Demgegenüber sind der Abwasserbereich und die Abfallentsorgung durch den bestehenden Anschlußzwang und die hoheitliche Gebührenerhebung eher *administrativ geprägt*. Einer Umsetzung des oben beschriebenen Modells einer Einnahmenverantwortung für den beauftragten Unternehmer stehen daher einige Hürden im Wege: Der Leistungsumfang (Anzahl der zu bedienenden Nachfrager) ist durch den Anschlußzwang vorgegeben, so daß Maßnahmen zur Akquirierung neuer Nachfrager vom Unternehmer nicht anzuwenden sind. Damit wäre hier die Festlegung eines Leistungspreises zur Abrechnung mit dem öffentlichen Auftraggeber ausreichend und nicht unbedingt die Gebührenkalkulation zu fordern. Weiterhin ist in diesen Bereichen eine Einnahmenmaxi-

¹³⁹¹ Dies belegt etwa das Beispiel Bad Homburg mit Entlohnung nach Stundensätzen oder der Fall des VRR, bei dem mit dem Schienenverkehrsbetreiber ein Leistungspreis vereinbart wurde, der auch bei Mindereinnahmen durch eine variable Ausgleichsbetragsberechnung garantiert wird.

¹³⁹² Bei diesen Systemen wird elektronisch erfaßt, welche Entfernungen, mit welchen Linienbetreiber und zu welchen Tageszeiten die Fahrgäste zurücklegen. Hier ist allerdings die endgültige technische Reife noch abzuwarten. Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996a), a.a.O., S. 25.

mierung über Steigerung des Abwasser- oder Müllvolumens umweltpolitisch nicht erwünscht. Dennoch hätte der Anbieter bei in den Angeboten zu kalkulierenden Gebühren prinzipiell einen Anreiz, diese auf anderem Wege möglichst gering zu halten, um den Zuschlag zu erhalten. So könnte etwa die Kalkulation der Gebühren bereits berücksichtigen, daß eine Reduzierung der Abfallmengen durch Förderung von Eigenkompostierung in privaten Haushalten oder eine Senkung des Abwasservolumens über die Installation von Grauwassersystemen erreicht werden kann (dies könnte der Anbieter über Werbemaßnahmen oder zu gewährende Gebührenrabatte bei reduziertem Abwasser-/Abfallaufkommen erreichen). Gleichzeitig besteht während der Vertragslaufzeit bei fixierten Gebühren der Anreiz zur weiteren Senkung der eigenen Betriebskosten, wie beispielsweise im Abfallbereich durch ein Sammelsystem, bei dem mit einer Abholung verschiedene Abfallarten eingesammelt werden können. Damit wären also gleichfalls umweltpolitische Zielsetzungen zu erfüllen, die in diesen Bereichen recht hohe Brisanz aufweisen.

2.4 Anpassungsregelungen

2.4.1 Allgemeines

Generell lassen sich nicht alle Eventualitäten für den Vertragszeitraum voraussehen und können dementsprechend im Vertrag keine Berücksichtigung finden¹³⁹³. Allein die *Unsicherheiten* bei der künftigen technischen Entwicklung machen eine genaue Spezifizierung der Regelungen in langfristigen Verträgen unmöglich¹³⁹⁴. Daher ist bei Verträgen mit langer Geltungsdauer nach Regelungen zu suchen, die eine Anpassung an variierende Umfeldbedingungen wie Veränderungen der Nachfrage oder technologische Neuerungen ermöglichen. Diese sollten jedoch, wenn möglich, nicht den Kern des im Wettbewerb abgegebenen Leistungsange-

¹³⁹³ In den USA hat sich bei langfristigen Konzessionsverträgen herausgestellt, daß detaillierte Regelungen im Vertragswerk durch die sich ständig verändernden Umfeldbedingungen meist sehr schnell überholt sind. Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 123 f.

¹³⁹⁴ Vgl. SCHEELE, U. (1993), a.a.O., S. 217 f.

botes berühren. Es wäre ansonsten zu befürchten - und dies bestätigen teilweise auch praktische Erfahrungen¹³⁹⁵ -, daß der Monopolanbieter Nachverhandlungen zu seinen Gunsten ausnutzen könnte.

Vermehrt vorzusehende Nachbesserungsmöglichkeiten führen zu den gleichen Schwierigkeiten, wie sie sich bei der Monopolregulierung ergeben¹³⁹⁶. Dies gilt insbesondere für Anpassungen der Leistungsentgelte, bei denen beispielsweise über eine Rentabilitätsregulierung Preisanpassungen in dem Ausmaß zugelassen werden, daß eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals garantiert, oder - wie in Deutschland üblicherweise angewendet - über eine Kostenzuschlagsregulierung ein festgelegter Zuschlag auf die entstandenen Kosten gewährt wird¹³⁹⁷. Während bei Entgeltanpassungen die Initiative vom Unternehmer ausgeht, liegen Anpassungen des politisch geforderten Leistungsniveaus primär im Interesse des öffentlichen Auftraggebers. Doch auch bei Verhandlungen über die minimalen Leistungsanforderungen und deren Entlohnung ist eine Ausnutzung der Monopolstellung des privaten Anbieters zu befürchten.

Danach wären also *exakte Vertragsregelungen* zu bevorzugen, nach denen keine Möglichkeit zur Anpassung von Entgelten und der Minimalanforderungen an die Leistungsinhalte besteht. Möglich wird dies jedoch nur bei entsprechend kurzen Vertragslaufzeiten, innerhalb derer keine wesentlichen Änderungen der Umfeldbedingungen zu erwarten sind, welche die Notwendigkeit von Anpassungen nach sich ziehen würden. Die festgeschriebenen vertraglichen Bedingungen ändern allerdings nichts an der oben

¹³⁹⁵ Nach der Darstellung KRUSE gibt es entsprechende praktische Erfahrungen, vgl. KRUSE, J. (1995), a.a.O., S. 357. Von den im Rahmen dieser Studie befragten Vertretern der öffentlichen Verwaltung wurde für Fälle der Nachverhandlungen jedoch auch oftmals angegeben, daß sich einvernehmliche und konstruktive Lösungen gemeinsam mit den beauftragten Unternehmern finden ließen, es fehlt allerdings auch an der Vergleichsmöglichkeit zur Situation unter Wettbewerb.

¹³⁹⁶ Vgl. ebenda.

¹³⁹⁷ Vgl. u. a. zu den Regulierungsformen und die damit verbundene Problematik FINSINGER, J., Wettbewerb und Regulierung, Law and Economics, Band 16, VVF München, 1991, S. 168 ff.

beschriebenen Forderung, nämlich daß den Unternehmen im Rahmen der Ausschreibung *vor* Vertragsabschluß ein möglichst weitgehender Freiraum bei der Gestaltung der Angebotskonzeption eröffnet werden sollte, um der unternehmerischen Initiative ausreichend Entfaltungsmöglichkeiten zu geben.

2.4.2 Entgeltanpassungen

Anpassungen der Entgelte über kurze Vertragslaufzeiten von bis zu fünf Jahren sind abzulehnen, da kleinere Änderungen der Rahmenbedingungen dem Unternehmerrisiko zuzurechnen sind, die in der Kalkulation der Gebote im Rahmen der Ausschreibung berücksichtigt werden müßten. Allenfalls wäre eine Anpassung an die sich ergebende Inflationsrate zuzulassen, da es sich hier um eine Größe handelt, die vom Unternehmer nicht zu beeinflussen ist und bei der sich kurzfristig gravierende Änderungen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Betriebskosten ergeben können. Folglich würde diesbezüglich die Kalkulation der Gebote im Vergabeverfahren ohne eine spätere *Inflationsanpassung* auf der Risikoeinschätzung des Unternehmers beruhen. Letztendlich würde daher bei der Ausschreibung nicht der effizienteste Anbieter, sondern der risikobereiteste gewinnen. Wie auch in den Vertragswerken der untersuchten Praxisbeispiele können zur Absicherungen gegen Inflationstendenzen sinnvollerweise die Preisindizes der eingesetzten Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe nach Angaben des Statistischen Bundesamtes herangezogen werden. Grundsätzlich sollten Entgeltanpassungen nur Veränderungen von solchen Kostengrößen berücksichtigen, deren Höhe vom Unternehmer nicht zu beeinflussen ist.

Eine Orientierung an der Entwicklung der Lohnkosten in der betreffenden Branche ist nicht unbedingt zu empfehlen. Der Unternehmer wäre dann nicht mehr dazu angehalten, in den Tarifverhandlungen für unternehmensverträgliche Lohnabschlüsse einzutreten. Es steht zu befürchten, daß auf überhöhte Lohnforderungen der Arbeitnehmer eingegangen wird, denn die sich damit ergebenden Kostensteigerungen würden durch den öffentlichen Auftraggeber ausgeglichen. Nun hat zwar der Unternehmer durch das

System der Flächentarifverträge in der Praxis keinen direkten Einfluß auf die Lohnabschlüsse, d. h. es ist strittig, ob es sich dabei gleichfalls um eine Größe handelt, für deren Höhe der Unternehmer nicht einzustehen hat. Doch gleichzeitig ginge bei einem Lohnkostenausgleich der Anreiz für die privaten Auftragnehmer verloren, sich für flexible, an den jeweiligen Produktionsgegebenheiten in den Unternehmen ausgerichtete Tarifverträge einzusetzen¹³⁹⁸.

Wird im Idealfalle, wie oben beschrieben, vom Anbieter eine bestimmte Gebühr für die Leistung kalkuliert und diese über die Vertragslaufzeit hinweg fixiert, sind Steigerungen ebenfalls nur bei unvorhersehbaren Datenänderungen, die auch kurzfristig zu gravierenden Veränderungen der Kosten führen können, zuzulassen. Lediglich bei unvermeidbar langfristigen Verträgen sollte es dem Unternehmen möglich sein, eine *Gebührenanpassung oder Leistungsentgeltanpassung* vorzunehmen, sofern diese mit gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen gegenüber der Situation bei Vertragsabschluß plausibel zu begründen ist. Im Vertrag könnte daher bestimmt werden, daß erst bei nachgewiesenen Kostensteigerungen um einen bestimmten Prozentsatz Verhandlungen über Anpassungen des Entgeltes aufgenommen werden. Der dabei gegebenen Gefahr einer Ausnutzung der Monopolstellung begegnet MÜNCH mit einem interessanten Vorschlag: Bei jeder Forderung nach einer Preiserhöhung sollte potentiellen Konkurrenten die Möglichkeit eingeräumt werden, ein Gegengebot abzugeben¹³⁹⁹. Sollten die Konkurrenzangebote sehr viel günstiger ausfallen, wird die Gebührenerhöhung nur entsprechend dem niedrigsten Fremdgebot zugelassen oder der etablierte Anbieter verliert den Auftrag. Damit von potentiellen Konkurrenten auch realistische Angebote unterbreitet werden, ist bei der Aufforderung zu den Gegengeboten von vornherein deutlich zu machen, daß die Bieter eventuell mit einer Leistungsübernahme zu rechnen ha-

¹³⁹⁸ Die öffentlichen Dienstleistungsaufträge betreffen zudem meist eine spezifische Branche, in der die öffentliche Hand als einzige Nachfragerin auftritt. Würde diese einen Ausgleich der Lohnkosten garantieren, entstünden in den Tarifverhandlungen nahezu unbegrenzte Spielräume für Lohnsteigerungen.

¹³⁹⁹ Vgl. MÜNCH, P., a.a.O., S. 89.

ben¹⁴⁰⁰. Grundsätzlich stellt sich jedoch die Problematik der Gebührenanpassung nur bei langfristigen Verträgen. Über Zeiträume von unter zehn Jahren dagegen kann die Gebührenhöhe - abgesehen vom Inflationsausgleich - durchaus fixiert werden, da sich vermutlich nur wenige Änderungen ergeben, die eine Gebührenanpassung rechtfertigen.

Kritisch zu sehen sind demgegenüber die in den Betreibermodellen zur *Abwasserentsorgung* zu findenden umfangreichen Anpassungsregelungen für die vereinbarten Entgelte¹⁴⁰¹. Hiernach sind Anpassungen der Leistungsentgelte an Betriebskostensteigerungen vorgesehen, die nicht durch allgemeine Preissteigerungen verursacht wurden und durchaus nicht immer außerhalb der Verantwortung des Unternehmers liegen. Hier ist es dem monopolistischen Unternehmer möglich, seinen Informationsvorsprung vor dem öffentlichen Auftraggeber auszunutzen. Es läßt sich nicht genau nachweisen, inwieweit der Anbieter für Kostensteigerungen verantwortlich zu machen ist und in welcher Höhe die Kosten tatsächlich angefallen sind. Darüber hinaus bestehen wenig Anreize zur Vermeidung von Kostensteigerungen, da diese durch die Aussicht auf Erstattung keine Belastung für das Unternehmen bedeuten.

Aufgrund der langfristigen Ausrichtung der Betreibermodelle in der wasserwirtschaftlichen Praxis werden in der Regel über eventuelle Entgelтанpassungen mit dem Privatanbieter Nachverhandlungen durchgeführt. Hier kann der Monopolist auf Zeit ebenfalls seine Stellung zu seinen Gunsten ausnutzen. Auch wenn von den befragten Vertretern die bisherigen Erfahrungen bei derartigen Verhandlungen als positiv gewertet werden und gar von erfolgrei-

¹⁴⁰⁰ Für diese Vorgehensweise wäre allerdings vermutlich die Rechtsgrundlage der Verdingungsordnungen anzupassen, nach denen die Möglichkeit zu einer zwischenzeitlichen Ausschreibung mit zwar verbindlichen Angeboten, jedoch keinem verpflichtenden Zuschlag durch die Vergabeinstanz erst vorzusehen wäre. Zudem sollte ein Anbieterwechsel nur dann erfolgen, wenn Konkurrenzgebote erheblich günstiger sind, um die Problematik des Übergangs langlebiger/irreversibler Investitionsgüter zu vermeiden (der etablierte Anbieter verliert den Auftrag nur bei ineffizienter Wirtschaftsweise).

¹⁴⁰¹ Vgl. MUSTERVERTRAG ZUM NIEDERSÄCHSISCHEN BETREIBERMODELL, a.a.O.

cher Zusammenarbeit gesprochen wird¹⁴⁰², ist das Potential für Ineffizienzen durch monopolistisches Anbieterverhalten dennoch gegeben. Im Abwasserbereich wären bei Vergabeintervallen von ca. zehn Jahren die Anpassungen der Entgelte auf einen Inflationsausgleich zu beschränken.

Im Bereich des ÖPNV auf der Schiene finden sich gleichfalls vertragliche Regelungen zu Entgeltanpassungen, wobei etwa im Fall der Oberlandbahn auch Änderungen des Nachfragevolumens maßgebend sein können. Aus wissenschaftlicher Sicht zu bevorzugen wäre allerdings, wenn das zu erwartende Nachfragevolumen vom Unternehmer in der Angebotskalkulation abgeschätzt und das Entgelt später über die Vertragslaufzeit hinweg nicht mehr angepaßt würde, um dem Anbieter auch eine Absatz-(Einnahmen-)verantwortung zu übertragen. Dennoch ist die im Fall des Landkreises Steinburg gefundene Regelung nicht begrüßenswert, nach der im Falle einer unerwarteten Einnahmesteigerung, die das Verkehrsunternehmen nicht zu verantworten hat, über das Entgelt neu verhandelt wird, um den Auftraggeber an dieser Steigerung zu beteiligen. Zum einen läßt sich vermutlich niemals exakt nachweisen, ob diese Einnahmesteigerungen nun auf Aktionen des Unternehmers beruhen oder nicht, und zum anderen würden damit letztendlich die Anreize geschmälert, durch ein kundengerechtes Angebot den Umsatz zu steigern.

Angesichts der vergleichsweise kurzen Laufzeiten im ÖPNV auf der Straße verwundern die dort vorzufindenden, teilweise recht detaillierten Anpassungsregelungen. Es finden sich allerdings weniger Verhandlungsmöglichkeiten. Vielmehr werden die Größen genannt, bei deren Variation eine Anpassung vorgesehen ist. Meist handelt es sich bei den Betriebskostenanpassungen im wesentlichen um einen Inflationsausgleich, da die Preisindizes der Betriebskostenarten (z. B. Kraftstoffe) und die Lohnentwicklung (allgemeine Tarifabschlüsse) in den betreffenden Branchen zugrunde gelegt werden. Gleiches gilt auch für die Abfallwirtschaft. Auffallend sind hier jedoch die in den Vertragswerken angewen-

¹⁴⁰² Vgl. WARNOW-WASSER ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.97.

deten Anpassungsformeln. Diese bieten den Vorteil, daß keine Spielräume für Verhandlungen und großzügige Bemessungen der erforderlichen Kostenanpassung gegeben sind.

Besondere Erwähnung verdient schließlich die im einzigen privaten *Infrastruktur-Betreibermodell* der Warnow-Querung in Rostock bestehende Regelung, nach der eine Anpassung der Mautgebühren erfolgt, falls die Eigenkapitalverzinsung des Unternehmens unter 17 % zurückgeht. Hier wird also über die lange Vertragslaufzeit hinweg eine Rentabilitätsregulierung angewendet, die mit den bekannten Problemen verbunden ist¹⁴⁰³. Der oben formulierten Empfehlung aus wissenschaftlicher Sicht würde es entsprechen, wenn lediglich eine Anpassung an die allgemeine Inflation vorgenommen würde. Sollte das Unternehmen dennoch Gebührenerhöhungen fordern, könnte eine Neuausschreibung in Betracht gezogen werden, bei der wiederum nur dann ein Wechsel des Anbieters erfolgt, wenn Konkurrenten sehr viel günstigere Gebote abgeben.

2.4.3 Leistungsanpassungen

Anpassungen des politisch geforderten minimalen Leistungsumfangs aufgrund festgestellter Nachfrageänderungen oder die notwendig gewordene Erneuerung oder Modernisierung alter Anlagenteile entsprechend dem technischen Entwicklungsstand sind wiederum *nur bei langfristigen Verträgen* vorzusehen. Bei kurzen Vergabeintervallen von etwa fünf Jahren lassen sich dagegen derartige Veränderungen in der jeweils folgenden Neuvergabe berücksichtigen, indem die im Wettbewerb stehenden Unternehmen entweder dies von selbst in ihre Angebote aufnehmen oder die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers an die Dienstleistungen in den Vorgaben zur Ausschreibung entsprechend formuliert werden. Damit ist auch als Vorteil kurzer Vertragslaufzeiten anzusehen, daß sich Veränderungen, die sich aus den technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das öffentliche Dienstleistungsangebot ergeben, bei den wiederholten Neuausschreibungen berücksichtigen lassen und diese Anpassun-

¹⁴⁰³ Siehe Teil I B. 3.1.

gen gleichfalls dem zur Erreichung der Effizienzziele notwendigen Wettbewerb unterliegen.

Wird bei langfristigen Verträgen über zehn Jahre durch die öffentlichen Aufgabenträger eine Anpassung der Leistung für notwendig befunden, besteht der bequemste Weg in einer Beauftragung des bisher schon mit der Aufgabe betrauten Unternehmers. Eine Gefahr ist dabei allerdings, daß der Unternehmer in den Verhandlungen vor allem hinsichtlich der dafür vorzusehenden Ausgleichszahlung seine Position als Monopolist zu seinen Gunsten ausnutzen könnte. In den vorgestellten Beispielen aus dem Bereich der Abfallentsorgung wurde etwa für mögliche Leistungsveränderungen eine nach der ursprünglichen Angebotskalkulation zu berechnende Entschädigungszahlung vorgesehen. Wie allerdings eine vergangenheitsbezogene Kostenberechnung für aktuelle Anpassungen der Entlohnung des Unternehmers herangezogen werden soll, wurde dabei nicht genauer ausgeführt.

Um eine *Ausnutzung der Monopolstellung* des Betreiberunternehmens zu verhindern und weitere Anreize zu einer effizienten Leistungserbringung zu gewährleisten, sollten daher sich ergebende technische Veränderungen oder Zusatzleistungen grundsätzlich neu ausgeschrieben werden. Wird dabei ein günstigeres Angebot vorgelegt, wäre die Betreibergesellschaft zum Erwerb der entsprechenden Anlagenteile oder Nebenleistungen zu verpflichten¹⁴⁰⁴. Bei den Betreibermodellen im Abwasserbereich findet sich entsprechend die Regelung, daß anstehende Ergänzungsleistungen einer erneuten Ausschreibung zu unterziehen sind. Sollten dabei die Konkurrenzangebote günstiger ausfallen, werden Anlagenteile von den betreffenden Unternehmen errichtet, und der etablierte Unternehmer muß diese in den eigenen Betrieb integrieren. Dies gilt sogar für die Beschaffung von Hilfs- und Betriebsstoffen, für die der kommunale Auftraggeber eigene Angebote parallel zu den vom Betreiber angegebenen Beschaffungspreisen einholen kann. Auch wenn bei der zwischenzeitlichen Neuvergabe von Teilleistungen die Verbindung von Planung und Errichtung zum Betrieb der Anlage nicht mehr gegeben ist (der die Ergänzungsanlage

¹⁴⁰⁴ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 110.

errichtende Unternehmer trägt nicht die Verantwortung für den Betrieb), unterliegt damit die Vertragsergänzung dem Wettbewerb, und eine Ausnutzung der Monopolstellung wird weitgehend unterbunden. Zu beachten ist dabei allerdings, daß der etablierte Anbieter gewisse Wettbewerbsvorteile gegenüber den Konkurrenten besitzt. Diese sind mit dessen Insider-Wissen und steuerlichen Vorzügen zu begründen¹⁴⁰⁵. Prinzipiell aber könnten technische Neuerungen, die etwa eine verbesserte Reinigungsleistung bewirken, oder eine Anpassung der Kapazitäten an veränderte Verbrauchsgewohnheiten (z. B. steigende Abwasservolumina) bei entsprechend kürzeren Laufzeiten als bei den in der Praxis umgesetzten Betreibermodellen in die folgende Neuvergabe einfließen.

Vergleichbare Regelungen zur *Ausschreibung von Ergänzungsleistungen*, wie sie im Niedersächsischen Betreibermodell vorgesehen sind, finden sich in den anderen untersuchten Sektoren nicht. Meist wird der etablierte Unternehmer mit der Erbringung eventueller Zusatzleistungen beauftragt (z. B. bei den Stadtbusverkehrsleistungen in Bad Homburg). Wenn innerhalb der möglichst kurz zu bemessenden Vertragslaufzeit überhaupt Anpassungen der Leistung erforderlich werden, so wären diese - sofern eine Trennung von den bisher nach Vereinbarung zu erbringenden Leistungen möglich ist - über eine Ausschreibung dem Wettbewerb auszusetzen. Sind die Leistungsteile dem natürlichen Monopolbereich zuzuordnen, wird der etablierte Anbieter zwangsläufig das günstigste Angebot für die Zusatzleistungen machen können, d. h. im Ausmaß der natürlichen Marktzugangsbarrieren kann der etablierte Anbieter seine Monopolstellung nutzen. Es wird aber sichergestellt, daß dies nicht noch darüber hinaus geschieht.

Teilweise könnten jedoch, wie vor allem im ÖPNV zu beobachten, *kurzfristig Ergänzungsleistungen* kleineren Umfangs erforderlich werden, für die eine aufwendige Vergabe nicht lohnend wä-

¹⁴⁰⁵ Steuerlich besteht der Vorteil, daß der private Betreiber den Vorsteuerabzug geltend machen kann, während bei Bezug von einem Dritten rechtlich die öffentliche Hand als Besteller der Leistung gilt und zum Vorsteuerabzug nicht berechtigt ist. Vgl. BELLEFONTAINE, K. (1990), a.a.O., S. 149 f.

re¹⁴⁰⁶. Hier ist dann durchaus eine Beauftragung des etablierten Anbieters vorstellbar. Bedenklich sind allerdings Regelungen, nach denen bei Mehr- oder Minderleistungen über das dann an den Betreiber zu zahlende Entgelt erst verhandelt werden soll¹⁴⁰⁷. Der Preis für die Mehr- oder Minderleistungen wäre besser im voraus bei der Vergabe zu kalkulieren¹⁴⁰⁸. Bei realisierter Einnahmenverantwortung des Unternehmers handelt es sich dabei nur um die Ausgleichszahlungen für staatlich geforderte Mehrleistungen neben den tariflichen Einnahmen, die dem Unternehmer zufließen. Aufgrund der im ÖPNV und der Abfallentsorgung ohnehin kurzen Vertragslaufzeiten lassen sich grundsätzlich nachfragebedingte oder durch die Technologieentwicklung verursachte Leistungsveränderungen größeren Ausmaßes in den Vorgaben bei der wiederholten Neuvergabe berücksichtigen. Gleiches gilt auch für die Abfallwirtschaft.

Leistungsveränderungen, die sich bei Infrastrukturvorhaben ergeben, können analog zu den Betreibermodellen aus der Abwasserwirtschaft als Zusatzleistung ausgeschrieben werden. So wäre z. B. ein bedarfsbedingter Ausbau der Straßenkapazität an einen dritten Bauunternehmer zu vergeben, falls dessen Gebot günstiger ausfällt als die Berechnung des Betreibers. Als technische Veränderung ist etwa die Einführung von Telematiksystemen oder eines Road-pricing (wenn dies nicht schon von vornherein vorgesehen wurde) vorstellbar, die in gleicher Weise in Ergänzung zur primären Leistung auszuschreiben wären.

Bezüglich möglicher Vertragsveränderungen während der Laufzeit findet sich im Falle der Vergabe von SPNV-Leistungen auf der Oberlandbahn eine recht interessante Regelung: Hier ist es dem öffentlichen Auftraggeber möglich, für den Fall, daß das Eisenbahnverkehrsunternehmen gegenüber anderen Auftraggebern günstigere Konditionen einräumt, eine dementsprechende Nach-

¹⁴⁰⁶ Interessanterweise sind derartige Mehrleistungen bis zu 25 % des Auftragswertes im Landkreis Steinburg von dem dort beauftragten Busunternehmer auch ohne gesonderte Kostenerstattung zu erbringen.

¹⁴⁰⁷ Vgl. dazu etwa den Fall der Oberlandbahn.

¹⁴⁰⁸ Dies wurde im Fall des ÖPNV auf der Straße im Landkreis Steinburg als auch bei den Vergaben des VRR vorgesehen.

besserung des Vertrages für die Oberlandbahn zu verlangen. Inwieweit es überhaupt sinnvoll sein kann, von Verhandlungsergebnissen bei einer Vergabe öffentlicher Leistungen auf an anderer Stelle gefundene Vereinbarungen mit womöglich völlig unterschiedlichen Grundvoraussetzungen zu schließen, sei dahingestellt. Eine solche Regelung könnte dafür aber eine Absicherung des öffentlichen Aufgabenträgers vor einer Ausnutzung der Monopolstellung bewirken und schafft damit vermutlich auch ein gesteigertes Vertrauen der Entscheidungsträger bei der öffentlichen Verwaltung in die Privatisierung. Allerdings sollte, wenn dem Unternehmer die Bindung an sein Angebot über die Vertragslaufzeit abverlangt wird, auch die öffentliche Hand keine Veränderung der mit dem Zuschlagsentscheid einmal akzeptierten Angebotskonditionen nachträglich vornehmen.

2.5 Eigentumsregelung

2.5.1 Allgemeines

Grundsätzlich sollten sich die zur Leistungserbringung notwendigen Anlagegüter im *Eigentum des Privatunternehmers* befinden, damit eine Gesamtverantwortung für die Dienstleistung in privater Hand geschaffen wird. Bei der Investitionsentscheidung muß es dem privaten Anbieter möglich sein, selbst über die Anschaffung oder Errichtung einer seiner Konzeption entsprechenden Produktionsmittel zu bestimmen. Aber auch während der Laufzeit muß er die Option besitzen, Veränderungen vorzunehmen, welche die Effizienz der Dienstleistungserbringung verbessern oder eine Anpassung der Produktion an Bedarfsveränderungen gewährleisten könnten. Dazu müssen dem Unternehmer die uneingeschränkten Verfügungsrechte über die für die Dienstleistungserstellung notwendigen Einrichtungen zugestanden werden. Dem privaten Eigentum ist konsequenterweise der Vorrang einzuräumen, weil mit dem Privateigentum die bereits in Teil I A.1 beschriebenen Vorteile verbunden sind.

Allenfalls bei irreversiblen Investitionen großen Ausmaßes mit extrem langer Nutzungsdauer, für die sich auch keine Übergaberegung finden läßt und sich Unternehmen auch bei langfristigen

Verträgen nicht zur Übernahme bereit finden, kommt ein *staatliches Eigentum* in Frage. Die Einrichtungen können dann dem mit der Erbringung der übrigen Elemente der Dienstleistung betrauten Unternehmer zur Verfügung gestellt werden. Dies kann unentgeltlich oder gegen Zahlung eines festgelegten Betrags erfolgen. In den Vertragswerken der untersuchten Praxisbeispiele wurde teilweise für die Überlassung von öffentlichem Eigentum an den Privaten die Zahlung eines vertraglich festgelegten Entgeltes (z. B. Erbbauzins für ein Grundstück oder Mietzahlungen für genutzte Gebäude) vereinbart. Grundsätzlich kann dazu festgehalten werden, daß dies die Kosten des Betreibers und damit letztendlich wiederum das von ihm gegenüber dem Auftraggeber geforderte Entgelt erhöht. Der Zins oder die Miete werden von der öffentlichen Hand folglich zunächst vereinnahmt und anschließend auch wieder über das Betreiberentgelt verausgabt. Die Einrichtungen könnten daher auch von vornherein unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, was in einigen Kommunen auch zu beobachten war.

Ein genereller Vorzug des öffentlichen Eigentums bei besonders langlebigen und irreversiblen Investitionsgütern besteht darin, daß ein Übergang des Eigentums bei einem Anbieterwechsel vermieden, d. h. die Suche nach einer geeigneten Bewertungsregel entfällt, und das Investitionsrisiko für die Privatunternehmer verringert wird. Verbleiben daher Teile der Produktionsmittel in öffentlichem Eigentum, können – wie unter Punkt 2.1 gefordert – kurze Vertragslaufzeiten bei der Betreiberleistung verwirklicht werden. Die Situation einer Monopolregulierung, wie sie bei langfristigen Verträgen entsteht, kann somit umgangen werden.

Alternativ könnte eine private Eigentümergesellschaft (Leasingunternehmen) die irreversiblen Investitionen übernehmen und diese dem Betreiber gegen Mietzahlung zur Verfügung stellen. Mit der privaten Eigentümergesellschaft müßte dazu ein langfristiger Vertrag geschlossen und dabei der Preis für die Überlassung der Anlagen vertraglich fixiert werden, da ansonsten die private Eigentümergesellschaft ihre Stellung ausnutzen könnte (Regulierungsproblematik). Grundsätzlich ist – wie unter 2.1.1 schon angeführt – die Loslösung des Eigentums an den Produktionseinrich-

tungen von der Betreibergesellschaft mit dem Nachteil verbunden, eine Trennung der Verantwortung für die Anlagenkonzeptionierung und den Betrieb zu bewirken.

Im Rahmen einer Erstvergabe nach zuvor staatlicher Dienstleistungserstellung können noch nutzbare langlebigen Sachanlagen als *Übergangslösung* im öffentlichen Eigentum verbleiben und an den privaten Betreiber vermietet werden, oder es erfolgt eine weitere Nutzung innerhalb des öffentlichen Sektors. Alternativ können die Einrichtungen an interessierte Dritte veräußert werden, was jedoch nur bei universal nutzbaren Gütern möglich ist. Bei Spezialgütern besteht diese Möglichkeit nur für den Verkauf an das private Nachfolgeunternehmen oder eine private Eigentümergesellschaft¹⁴⁰⁹. Bei irreversiblen, nicht zu veräußernden Einrichtungen wäre jedoch, wie oben schon dargelegt, konsequenterweise eine Übertragung an den privaten Unternehmer zur weiteren Nutzung zu bevorzugen. Die Anbieter könnten dazu innerhalb des Ausschreibungsverfahrens Übernahmeangebote unterbreiten.

Mit der Forderung nach privater Verfügungsrechte über die Produktionsmittel ist auch verbunden, daß deren *Finanzierung* durch den privaten Unternehmer erfolgen sollte. Es sollten daher z. B. keine öffentlichen Ausfallbürgschaften zur Unterstützung bei der privaten Finanzierung gewährt werden. Eine autonome Finanzierung durch den Privatunternehmer ist grundsätzlich nur dann möglich, wenn es sich um Vorhaben handelt, über deren Verwirklichung sich kostendeckende Erträge erzielen lassen und der Unternehmer über den Konzessions- oder Betreibervertrag von Risiken befreit wird, die außerhalb seines Einflußbereiches liegen¹⁴¹⁰. Bei privater Finanzverantwortung ist von Vorteil, daß der Private aufgrund des Finanzierungsrisikos dazu angehalten ist, eine besonders genaue Rentabilitätsprüfung durchzuführen¹⁴¹¹. Sind öf-

¹⁴⁰⁹ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 113 ff.

¹⁴¹⁰ Denkbar ist eine Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand darüber hinaus auch dann, wenn unterschiedliche Risikoaversionen bei Auftraggeber und Privatunternehmer bestehen und sich darüber eine nach dem Pareto-Kriterium wohlfahrtsverbessernde Risikoaufteilung ergibt. Vgl. dazu KRÄKEL, M. (1992), a.a.O., S. 113.

¹⁴¹¹ Vgl. RUDOLPH, K.-U. (1994), a.a.O., S. 95.

fentliche Mittel für eine Aufrechterhaltung des Dienstleistungsangebotes notwendig, sollten diese Zuschußzahlungen dem Wettbewerb um den niedrigsten Leistungspreis ausgesetzt werden. Eine weitgehend eigenständige Finanzierung erfolgte etwa beim bislang größten privatfinanzierten Vorhaben im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland durch die private EURAWASSER in Rostock.

2.5.2 Branchenbezug

Die im Fall Rostock bestehende Aufspaltung in zwei Eigentumsformen, nach der sich die wasserwirtschaftlichen Anlagen rechtlich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden und wirtschaftlich dem Eigentum des Unternehmens zuzurechnen sind, stellt eine Besonderheit dar. Begründet wird diese Lösung zum einen mit der Möglichkeit, die Anlagen im Rahmen der Wirtschaftsrechnung des Betreibers abschreiben zu können. Zum anderen wird die gleichzeitige Absicherung der Kommune vor einem Konkursfall hervorgehoben, da die Anlagen dann nicht Teil der Konkursmasse werden können und somit der Fortbestand der Ver- und Entsorgung gewährleistet ist¹⁴¹². Umgekehrt ist eine erschwerte Fremdkapitalaufnahme von Nachteil, denn die im Staatseigentum befindlichen Anlagen können dem Privatunternehmer nicht als Sicherheit bei der Kreditmittelbeschaffung dienen. Nachteilig ist bei diesem *zweigeteilten Eigentum* weiterhin, daß ein erheblicher Abstimmungsbedarf zwischen Kommune und Unternehmung entsteht. Alle aus wirtschaftlicher Sicht zum effizienten Betrieb erforderlichen Modifizierungen an den Einrichtungen bedürfen dann der Zustimmung des öffentlichen Eigentümers, d. h. jede Ergänzungs- oder Ersatzinvestition erfordert Abstimmungen mit der öffentlichen Hand. Die Eigenständigkeit des Unternehmers wird somit eingeschränkt, und er besitzt keine vollständige Verantwortung für die Anlageninvestition. Konsequenter wäre es demnach, die Anlagen dem Eigentum des Betreiberunternehmens zuzuordnen.

¹⁴¹² Dienen Anlagenteile bei der Fremdkapitalaufnahme als Sicherheit, können diese bei Zahlungsunfähigkeit den Gläubigern anheimfallen.

Die für die Behandlung der Grundstücke in den Betreibermodellen der Abwasserentsorgung gefundene Lösung eines *Erbbaurechtes* erscheint aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll. Bei den Grundstücksflächen handelt es sich definitiv um versunkene Investitionen, deren Nutzungsdauer unbegrenzt ist und die mit der Anlage untrennbar verbunden sind¹⁴¹³. Eine Übergangsregelung wäre demnach unvermeidbar. Die Grundstücke üben zudem keinerlei Einfluß auf die Effizienz der Leistungserstellung aus, so daß hier auch nicht die eigenverantwortliche Eigentümerstellung des Unternehmers zu fordern wäre. Folglich kann die Beibehaltung des staatlichen Eigentums und die Verpachtung im Rahmen eines Erbbaurechtes an den Privatunternehmer als sinnvoll angesehen werden. Dies ist darüber hinaus mit dem Vorteil verbunden, daß es der Kommune bei neu zu errichtenden Anlagen leichter möglich sein wird, einen Standort zu finden: Die öffentliche Hand verfügt meist über ausreichende Grundstücksflächen und kann als administrative Instanz leichter Genehmigungen erwirken. In gleicher Weise könnte auch bei Betreibermodellen von Infrastrukturvorhaben ein Erbbaurecht für die notwendigen Grundstücke vorgesehen werden.

Für die abwassertechnischen Einrichtungen ist ein Heimfall nach Ende der Vertragslaufzeit vorgesehen, während der Laufzeit des Vertrages befinden sich die Anlagen demnach im Eigentum des Betreibers. Bemerkenswerterweise sind dagegen im Fall der Abfallentsorgung im Landkreis Gifhorn sowohl die Entsorgungsanlagen als auch das Grundstück der vom Privatunternehmer betriebenen Deponie im Privateigentum verblieben¹⁴¹⁴. Allerdings ist in diesem Falle auch eine am maximalen Nutzungszeitraum der Anlage ausgerichtete Vertragslaufzeit (bis zur Verfüllung der Deponie) vorgesehen, während im Bereich der abwassertechnischen Anlagen trotz der langen Vertragslaufzeiten eine weitere Nutzung nach Ablauf des Betreibervertrages denkbar ist. In Frankreich befinden sich die wasserwirtschaftlichen Einrichtungen gleichfalls in öffentlichem Eigentum.

¹⁴¹³ Auch wenn nach Beseitigung der Bebauung eine anderweitige Nutzung wieder denkbar ist.

¹⁴¹⁴ Der Betreiber mußte - wie beschrieben - zunächst das vom Kreis zur Deponierung bestimmte Grundstück erwerben.

Im Bereich des ÖPNV ist auffallend, daß teilweise auch Betriebswerkstätten sowohl bei Eisenbahn- als auch bei Busverkehrsleistungen von den Verkehrsunternehmen unterhalten werden. Der Unterhalt derartiger Einrichtungen findet häufig in den vertraglichen Regelungen keine Erwähnung und ist somit ausschließliche Angelegenheit des privaten Unternehmers. Lediglich im Fall Bad Homburg verbleibt der Betriebshof im Eigentum der Stadt und ist durch den Busbetreiber anzumieten. An sich sind Anlagen zum Unterhalt der Fahrzeuge zumindest beim Busbetrieb¹⁴¹⁵ keine versunkene Investition, da eine anderweitige Nutzung und die Übergabe an den Nachfolgeunternehmer relativ leicht möglich ist. Welche der beiden Alternativen zur Anwendung kommt, kann der Privatunternehmer entscheiden. Gleiches gilt für Betriebshöfe von Fahrzeugen zur Abfallsammlung.

In der Regel besitzen Unternehmen, die sich um die Leistungsübernahme bewerben und in der Branche tätig sind, bereits eigene Werkstätten, die bei weiteren Auftragsübernahmen genutzt werden können. Hieraus erklärt sich auch ein Vorteil regionaler Anbieter im Bietverfahren, da durch die örtliche Nähe eigene Einrichtungen kostengünstiger zu nutzen sind. Dies macht sich etwa bei Eisenbahnen in der Form bemerkbar, daß bei Überführungsfahrten zu einer entfernten Betriebswerkstatt Trassenbenutzungsgebühren anfallen. Weiterhin ergibt sich die Möglichkeit, auf die Vorhaltung eigener Einrichtungen zu verzichten und die Fahrzeugwartung bei Anlagen anderer Verkehrs- oder Entsorgungsunternehmer vornehmen zu lassen¹⁴¹⁶. Somit können auch ortsfremde Unternehmen am Bietverfahren teilnehmen. Ein staatliches Eigentum an derartigen Betriebseinrichtungen oder vertragliche Regelungen zur Vergabe sind also nicht erforderlich. Die im ÖPNV eingesetzten Fahrzeuge verbleiben allerdings in Privateigentum, während beispielsweise in Frankreich das öffentliche Eigentum an den Fahrzeugen vorherrschend ist.

¹⁴¹⁵ Betriebswerke der Eisenbahn sind durch den Schienenanschluß aufwendiger zu bauen, und eine anderweitige Nutzung ist erschwert.

¹⁴¹⁶ Kleinere Eisenbahnverkehrsunternehmer könnten etwa die Wartung der Fahrzeuge in Betriebswerken der DB AG vornehmen lassen, die an einer Auslastung der flächendeckend vorhandenen Anlagen gleichfalls interessiert sein müßte.

Kritisch zu sehen ist aus wissenschaftlicher Sicht die staatliche Förderung der zum Betrieb notwendigen Investitionen. Einerseits wurden bei den Betreibermodellen aus der Abwasserwirtschaft *staatliche Fördermittel* an die privaten Betreiber weitergeleitet oder bei der Anschaffung von Schienenfahrzeugen für den SPNV Landesmittel zur Unterstützung gewährt¹⁴¹⁷. Zunächst muß diese Förderung jedem Anbieter gleichermaßen zuteil werden, damit Wettbewerbsgleichheit gegeben ist. Diese Bedingung war in den untersuchten Fällen auch erfüllt. Bedenklicher dagegen ist, daß durch die Förderung Anreize des Unternehmens zu einer optimalen Beschaffungspolitik verloren gehen, da eventuelle Fehlinvestitionen notfalls mit den Fördermitteln abzudecken sind. Außerdem sollten die Kosten einer Leistung in den Preisen zum Ausdruck kommen und von den Leistungsempfängern letztendlich getragen werden. Dadurch würde deutlich, mit welchem finanziellen Aufwand eine von den politischen Entscheidungsträgern geforderte Leistung letztendlich verbunden ist. Sollten dann z. B. die Fahrpreise im ÖPNV aus gesellschaftlicher Sicht zu hoch ausfallen, könnte im Zuge einer direkten Subjektförderung an die jeweilige gesellschaftliche Zielgruppe ein Geldbetrag gezahlt werden. Eine finanzielle Unterstützung der Privatunternehmer bei der Beschaffung der zur Leistungserbringung erforderlichen Anlagegüter ist folglich aus wissenschaftlicher Perspektive kritisch zu bewerten.

In gleicher Weise ist die Förderung der Fahrzeugbeschaffung durch das Land Nordrhein-Westfalen, wie im Falle des VRS beschrieben, zu kritisieren. Einerseits bestehen dadurch unklare Eigentumsverhältnisse, die eine Übergabe im Fall eines Anbieterwechsels bei Neuvergabe erschweren. Der Auftraggeber könnte beim Vergabeentscheid an den finanziell unterstützten Unternehmer gebunden sein, wenn eine Übergabe der Investitionsgüter nicht möglich ist. Andererseits ist wiederum der Anreiz des Unternehmers, eine an den Erfordernissen der Linienbedienung ausgerichtete und optimierte Fahrzeugbeschaffung vorzunehmen, verringert.

¹⁴¹⁷ Z. B. bei der Beschaffung moderner Dieselmotoren zum Einsatz auf den Strecken des VRS, wobei die Unterstützung des ohnehin finanzstarken Großkonzerns DB AG wenig einsichtig erscheint.

2.6 Leistungskontrolle und Einflußnahme

2.6.1 Leistungskontrollen

Auch wenn in den Vertragswerken die Leistungen, zu denen sich der beauftragte Unternehmer verpflichtet hat, festgeschrieben werden, ist damit noch keinesfalls garantiert, daß sich der Unternehmer im Tagesgeschäft tatsächlich daran hält und im Interesse des Prinzipal handelt. Es besteht somit ein *grundsätzliches Kontrollerfordernis*. In der Literatur wird dazu allgemein angeführt, daß der Fall natürlicher Monopole um so intensivere Kontroll- und Regulierungsmaßnahmen erfordert, je weitreichender die Verlagerung in den privaten Sektor ist¹⁴¹⁸. Darüber hinaus werden sogenannte *tangible Dienstleistungen* als besonders problematisch angesehen, bei denen sich die bestehende Leistungsqualität nur schwer abschätzen läßt und daher eine Kontrolle erschwert ist¹⁴¹⁹. Qualitätsmerkmale von Leistungen lassen sich dabei entweder nicht beobachten oder sind im nachhinein nicht nachweisbar (z. B. ist die Freundlichkeit des Personals im ÖPNV zwar erlebbar, aber nachträglich nur schwer zu belegen)¹⁴²⁰.

In diesem Zusammenhang ist wieder ein Bezug zu der bereits oben angeführten Forderung nach möglichst kurzen Vertragslaufzeiten herzustellen. Die effektivste Kontrolle der Leistungserstellung durch den Unternehmer wird über den *Wettbewerbsdruck* bei einer wiederholten Ausschreibung ausgeübt. Sowohl hinsichtlich der Leistungsqualität als auch der Sicherheit der Leistungserstellung hat der Unternehmer ein Interesse, im Sinne des Prinzipals zu handeln, um bei wiederholter Vergabe erneut den Zuschlag vor der Konkurrenz zu erhalten. Diese Wettbewerbsfunktion wird jedoch nur erfüllt, wenn die Ausschreibungen in kurzen Intervallen erfolgen. Daher sind kurze Vertragslaufzeiten von zentraler Bedeutung im Hinblick auf das bestehende Kontrollproblem. Dennoch werden

¹⁴¹⁸ Vgl. SPELTHAHN, S. (1994), a.a.O., S. 10. Im Übrigen bestätigt dies auch das Beispiel der liberalisierten Wasserwirtschaft in Großbritannien mit einem aufwendigen Regulierungssystem aus mehreren behördlichen Instanzen. Vgl. Teil II, F. 3.

¹⁴¹⁹ Vgl. DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O.(1993), a.a.O., S. 30.

¹⁴²⁰ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 98 ff.

die Kommunen auch bei kurzen Vergabeintervallen in der Praxis nicht gänzlich auf Kontrollen verzichten wollen, um bei einer Verlagerung der Dienstleistung in den Privatsektor eigene Interessen wahren zu können¹⁴²¹. Gleichfalls ist es für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs um den Markt erforderlich, daß Verfehlungen eines privaten Anbieters bei der Leistungserbringung während der vertraglichen Laufzeit offenbar werden, damit die Vergabeinstanz bei der Folgeausschreibung entsprechende Konsequenzen ziehen kann.

Für den verbleibenden Kontrollbedarf sind im Hinblick auf die Bewertung von Privatisierungsmaßnahmen die damit in Verbindung stehenden Aufwendungen zu beachten. Diese dürfen zusammen mit den Herstellkosten des privaten Unternehmens die Summe aus Regie- und Kontrollkosten innerhalb des öffentlichen Sektors bei staatlicher Eigenerstellung nicht überschreiten¹⁴²², d. h. um eine Privatisierung nicht zum Nachteil gegenüber einem staatlichen Dienstleistungsangebot werden zu lassen, sind die Kontrollaufwendungen in Grenzen zu halten¹⁴²³. Es ist folglich darauf zu achten, daß möglichst *kostenneutrale Kontrollmechanismen* zur Anwendung gelangen. Beispielsweise ist, wie für den Bereich des ÖPNV schon beschrieben, eine Kontrolle durch die Leistungsempfänger möglich (Beschwerden der Fahrgäste bei Unpünktlichkeit). Diese Kontrollen sind recht umfassend, da von den ÖPNV-Nutzern eine „Überwachung“ zu jeder Zeit und an jedem Ort erfolgt, die zudem mit keinerlei Kosten für den öffentlichen Auftraggeber verbunden ist. Dennoch werden teilweise, wie im Beispiel der ÖPNV-Bedienung in der Stadt Bad Homburg, eigene Kontrollen des öffentlichen Auftraggebers durchgeführt. Im kommunalen Aufgabengebiet der Abfallentsorgung wird gleichfalls - wie für die Fälle Göttingen und Stendal geschildert - auf die Kon-

¹⁴²¹ Damit ist wieder die Frage der Akzeptanz von Privatisierungsmaßnahmen angesprochen, denn insbesondere Kritiker einer privatwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sehen, wie in Teil I, A 2 beschrieben wurde, den Verlust öffentlicher Einflußnahme als Nachteil an, der zumindest über Kontrollmöglichkeiten erhalten werden soll.

¹⁴²² Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 198 f.

¹⁴²³ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 74f.

trollen durch den Endkunden vertraut, denn auch hier werden bei nicht abgeholten Abfallbehältnissen Beschwerden der Bürger die Folge sein, denen die Kommune entsprechend nachgehen kann. Um die Anreize für eine dezentralisierte Leistungskontrolle durch die Leistungsempfänger zu verbessern, wäre auch denkbar, im Vertrag festzulegen, daß den Kunden das Recht zur Gebührenminderung zusteht, wenn die Leistung nicht ordnungsgemäß erbracht wird¹⁴²⁴.

Ebenfalls für die Bewertung der Privatisierungsmaßnahme aufwandsneutral sind regelmäßige Routinekontrollen der zuständigen Aufsichtsbehörden, wie etwa im Bereich der Abwasserreinigung, wo die Unteren Wasserbehörden regelmäßig die Einhaltung der vorgeschriebenen Einleitungswerte prüfen. Diese Kontrollen erfolgen bei öffentlicher und privater Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen. Eigens vom Aufgabenträger vorgenommene Überprüfungen der Leistungserbringung sollten aufgrund der damit verbundenen Kosten grundsätzlich nur dann vorgenommen werden, wenn nicht andere Kontrollmöglichkeiten bestehen.

Schließlich reduzieren an das Unternehmen gestellte Anforderungen vor Vergabe den Bedarf an Kontrollen, da im voraus ungeeignete Anbieter, die den Anforderungen an die Leistungserbringung nicht genügen, und solche, die als unzuverlässig einzustufen sind, ausgeschlossen werden. Doch die öffentlichen Auftraggeber werden durch eine solche Verfahrensweise letztlich nicht gänzlich auf Kontrollen verzichten können, denn ob ein Anbieter, wenn er grundsätzlich als zuverlässig gilt und nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu dem vereinbarten Leistungsangebot auch fähig ist, dies zum späteren Zeitpunkt tatsächlich umsetzt, kann nicht mit letzter Sicherheit unterstellt werden.

In den Kommunen wird allgemein die Auffassung vertreten, die in der Praxis von der öffentlichen Verwaltung durchgeführten Prüfungen, Sicherheitsregelungen und Verfahren in Bezug auf die Finanzierungs- und Organisationskonzepte der Privatunternehmen

¹⁴²⁴ So der Vorschlag zur Qualitätssicherung bei Ausschreibungen von Postdienstleistungen. Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 100.

wären angemessen und würden nicht zu umfangreich ausfallen¹⁴²⁵. Diese Einstellung verdeutlicht, daß in der Praxis von den Kommunen *gesonderte Kontrollmechanismen* in den Vertragswerken bevorzugt werden, weil dies das Sicherheitsinteresse der öffentlichen Aufgabenträger erfordere. Zur Vermeidung opportunistischen Verhaltens wird sich die öffentliche Hand zur Wahrung ihrer Interessen Kontroll- und Eingriffsrechte vorbehalten wollen. Dies darf allerdings nicht dazu führen, daß der Privatunternehmer zu einem reinen Weisungsempfänger wird, denn dann schwinden auch die Effizienzvorteile der privaten Leistungserbringung gegenüber der staatlichen Eigenerstellung. In den untersuchten Beispielfällen waren dementsprechend nicht selten gesonderte Kontrollmöglichkeiten für die Kommunen in den Verträgen mit den Privatanbietern vorgesehen¹⁴²⁶.

2.6.2 Ahndung von Verstößen

Werden bei den Kontrollen Verstöße gegen vertragliche Pflichten festgestellt, ist zumindest bei Verträgen mit einer Laufzeit von ca. fünf Jahren *keine gesonderte Ahndung* der Verstöße erforderlich, da der in relativ kurzer Frist drohende Auftragsverlust eine ausreichende Sanktionsmaßnahme darstellt¹⁴²⁷. Damit auch kleinere Abweichungen von den vertraglichen Vorgaben bekannt werden, sollte die Vergabeinstanz vor allem die Zufriedenheit der Leistungsempfänger beobachten¹⁴²⁸ und den beauftragten Leistungserbringer damit konfrontieren. Bekannt gewordene Abweichungen von der vertraglich vereinbarten Leistungsqualität und -quantität

¹⁴²⁵ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 94.

¹⁴²⁶ So etwa in den Betreibermodellen Bad Laer, Rostock und Bad Wörishofen, den Vergaben von SPNV-Leistungen (insbesondere Überprüfung der Pünktlichkeitsraten).

¹⁴²⁷ Allenfalls wäre noch das Recht zur außerordentlichen Vertragskündigung vorzusehen, welches jedoch bei kurzen Vertragslaufzeiten kaum wirksam werden kann (hierbei sind auch Fristen zu beachtenden, die innerhalb der Laufzeit nur wenig Spielräume für eine außerordentliche Kündigung belassen).

¹⁴²⁸ Dazu wäre das Auftreten von Beschwerden der Leistungsempfänger zu dokumentieren und eventuell könnten Umfragen unter den Bürgern durchgeführt werden.

sollten dann in die Bewertung der Anbieter bei der nachfolgenden Vergabe einfließen.

Bei längerfristigen Verträgen kann der verminderte Selektionsdruck ausgeglichen werden, indem Verfehlungen zusätzlich über *geldliche Vertragsstrafen* geahndet werden¹⁴²⁹, d. h. bei Abweichungen vom vertraglich fixierten Leistungsniveau müssen bestimmte Geldbeträge an den öffentlichen Auftraggeber geleistet werden. Alternativ kann die Entgeltzahlung von der Einhaltung der geforderten Qualitätsnormen abhängig gemacht werden, d. h. die vereinbarten Entgelte könnten bei Verstößen gegen Vertragsbestimmungen um einen bestimmten Satz gekürzt werden. Neben diesen rein monetären „Strafmaßnahmen“ kann im Extremfall das Vertragsverhältnis durch den öffentlichen Auftraggeber aufgekündigt und die Leistung anschließend erneut vergeben werden¹⁴³⁰.

Die Pflicht des Anbieters, gültige *Gesetze* bzw. *Verordnungen* einzuhalten, wird in der Praxis meist über einen entsprechenden Passus, der die Geltung der betreffenden Regelwerke abgrenzt, in die Verträge aufgenommen. Verstöße gegen allgemeine rechtliche Vorschriften müssen jedoch nicht gesondert geahndet werden, da in der Regel bereits eine zivil- oder strafrechtliche Regelung existiert. Es ist lediglich darauf zu achten, daß die gesetzliche Ahndung direkt auf den Privatunternehmer einwirkt. Im Bereich der Abwasserentsorgung, bei der die Kommune rechtlich für die Aufgabenerfüllung verantwortlich bleibt, sind beispielsweise erhöhte Abwasserabgaben aufgrund einer Verletzung der Grenzwerte bei der Einleitung dem Betreiber anzulasten.

Die Ahndung von Verstößen im Abwasserbereich beschränkt sich meist nur auf die Möglichkeit zur Vertragskündigung bei groben Vertragsverletzungen. Lediglich im Fall Bad Laer sind darüber hinaus monetäre Vertragsstrafen genannt, über deren Höhe der Vertragsbeirat befindet. Im ÖPNV dagegen finden sich detaillierte Bestimmungen, ab welcher Fehlleistung (insbesondere Ver-

¹⁴²⁹ Die Höhe der Zahlungen sollte die möglichen Kosteneinsparungen durch verminderte Angebotsqualität überkompensieren, um eine ausreichend abschreckende Wirkung zu entfalten. Vgl. ELSENBAST, W. (1997), a.a.O., S. 60.

¹⁴³⁰ Vgl. ebenda.

spätungen bei den Linienfahrten) bestimmte Geldbeträge als Vertragsstrafen vorzusehen sind¹⁴³¹. Die Entgeltkürzungen können bei Fahrtenausfall bis zu 100 % betragen¹⁴³². Daneben ist für Fälle besonders gravierender Vertragsverstöße auch wiederum eine Vertragskündigung als Konsequenz genannt. Die Abstufung zwischen einfachen Vertragsverletzungen mit lediglich finanziellen Konsequenzen und schwerwiegenden mit der Folge der Vertragskündigung erscheint aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll, da nicht bei jeder kleinen Abweichung von den vertraglichen Leistungsverpflichtungen eine Vertragskündigung, eine mögliche Leistungsunterbrechung und eine mit nicht unerheblichem Aufwand verbundene Neuvergabe zu rechtfertigen ist.

Im Abfallbereich lassen sich sowohl Entgeltkürzungen als auch Vertragskündigungen bei der Ahndung von Vertragsverstößen finden. Bei der Abfallentsorgung im Landkreis Gifhorn besteht eine Kombination aus beiden Möglichkeiten je nach Schwere des Vergehens. Im Fall Neuwed ist interessanterweise neben der Vertragskündigung vorgesehen, daß bei weniger gravierenden Mißständen die Kommune, sollte nach vorheriger Mahnung noch keine Beseitigung erfolgt sein, die Behebung des vertragswidrigen Umstands auf Rechnung des beauftragten Entsorgungsunternehmers veranlassen kann. Grundsätzlich verlieren derartige Regelungen zur Ahndung von Vertragsverstößen von vornherein an Bedeutung, wenn die Vertragslaufzeiten nicht wie im Abwasserbereich zu lange bemessen werden, denn dann droht im Falle jeder Fehlleistung der Entzug des Auftrags bei der Neuvergabe, d. h. der Wettbewerb erfüllt eine Sanktionsfunktion gegenüber dem beauftragten Unternehmer.

Das Recht zur Vertragskündigung wird in manchen Verträgen auch dem privaten Unternehmer für Fälle von vertragswidrigem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers eingeräumt, wenn dieser etwa in Verzug bei Zahlung des vereinbarten Betreiberent-

¹⁴³¹ Vgl. dazu die genauen Regelungen des im Teil II B. 2.2. beschriebenen Falls der Vergaben im VRS.

¹⁴³² Vgl. dazu die Fälle des SPNV im VRS und VRR.

geltes gerät. Dies erscheint auch sinnvoll, da für den Auftragnehmer auch die Möglichkeit bestehen muß, das Verhältnis bei wiederholten Vertragsverletzungen des Auftraggebers aufzukündigen, um nicht z. B. durch verspätete Zahlungen in die Verlustzone zu geraten.

Interessant ist in diesem Zusammenhang noch die Frage nach dem zu wählenden *Rechtsweg* im Falle von Vertragsstreitigkeiten. Die Betreibermodelle in der Abwasserwirtschaft nach Niedersächsischem Vorbild sehen bei Differenzen in der Vertragsauslegung zwischen den Vertragsparteien einen Ausschluß vom ordentlichen Rechtsweg vor. Sämtliche Streitfälle werden von einem eigens einzurichtenden *Schiedsgericht* behandelt. Interessanterweise sieht auch der Verkehrsdurchführungsvertrag im Landkreis Steinburg die Bildung eines gesonderten Schiedsgerichtes vor. Ob allerdings in wissenschaftlicher Bewertung der Weg über die ordentlichen Gerichte oder die Einrichtung eigener Schiedsgerichte vorzuziehen ist, stellt vor allem eine juristische Fragestellung dar, der im Rahmen dieser Studie nicht näher nachgegangen werden kann. Grundsätzlich entsteht jedoch der Eindruck, daß durch die Schaffung von Schiedsgerichten Betreibermodellen eine Sonderstellung gegeben wird, die nicht zu rechtfertigen ist. Auch andere Verträge werden auf dem Wege der ordentlichen Gerichtsbarkeit behandelt, die ähnlich große Auftragssummen betreffen, so daß hier kein Unterschied zu sehen wäre, der eine Sonderbehandlung rechtfertigt.

2.6.3 Öffentlicher Einfluß

Grundsätzlich sollten die beauftragten Privatunternehmen bei der Durchführung des Dienstleistungsangebotes frei von öffentlichen Einflüssen agieren können. Der Unternehmer sollte *eigenverantwortlich* handeln können und in dieser Verantwortung muß es für ihn möglich sein, selbständig Entscheidungen zu treffen. Nur dann können die Privatanbieter für die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen verantwortlich gemacht werden. Zudem ist ein effizientes und bedarfsgerechtes Angebot nur zu erreichen, wenn schnelle Entscheidungsprozesse möglich sind, um flexibel auf Veränderungen des Umfeldes reagieren zu können. Eine aufwen-

dige Abstimmung mit beaufsichtigenden Behörden wäre dem nur hinderlich.

Die Einflußnahme der öffentlichen Auftraggeber auf die Leistungserstellung erfolgt zum einen über die Vertragsregelungen und deren Durchsetzung¹⁴³³. Daneben bestehen in den Praxisfällen aber auch Möglichkeiten, während der Vertragslaufzeit bei bestimmten Entscheidungen mitzuwirken. Dies geschieht - wie geschildert - über sogenannte *Vertragsbeiräte*, die teilweise recht weitreichende Kompetenzen besitzen. Beim Niedersächsischen Betreibermodell dienen die Vertragsbeiräte Beratungen zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung der getroffenen Regelungen. Sofern damit lediglich gerichtliche Auseinandersetzungen über die Vertragsauslegung vermieden werden, ist nichts gegen die Beiräte einzuwenden. Es besteht jedoch die Gefahr, daß sich daraus Institutionen für nachträgliche Verhandlungen ohne Wettbewerbsdruck entwickeln, in denen der etablierte Anbieter seine monopolistische Stellung einseitig ausnutzen könnte.

Die Beiräte sind demnach kritisch zu sehen. Im Modell der Wasserver- und -entsorgung Rostock hat der Vertragsbeirat zudem Zustimmungsrechte bezüglich der Unternehmensstruktur beim Betreiber und der Vergabe von Unteraufträgen. Diese Einflußnahme der Kommune muß aus wissenschaftlicher Sicht als zu weitreichend angesehen werden, da hier die unternehmerische Selbstverantwortung eingeschränkt wird. Vorteilhafter ist demgegenüber die ausschließlich auf Beratung beschränkte Funktion des Beirats im Fall der Abwasserentsorgung Bad Wörishofen. Hier wird dem Interesse der Kommune Rechnung getragen, die eigenen Vorstellungen von einem Leistungsangebot zu artikulieren, ohne die Eigenständigkeit des Unternehmens über die Bindung an die Zustimmung des Beirates einzuschränken. Möglicherweise lassen sich so auch Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung der getroffenen Regelungen im voraus vermeiden.

¹⁴³³ Die Vertragsdurchsetzung erfolgt wie erläutert über den Wettbewerb oder durch Kontrollmaßnahmen in Verbindung mit bei festgestellten Verstößen vorgesehenen Vertragsstrafen.

Auch in der Abfallentsorgung bestehen teilweise erhebliche *Mitbestimmungsrechte* der öffentlichen Auftraggeber bei der Geschäftspolitik der Privatunternehmen wie etwa im Landkreis Göttingen durch die Regelung, daß die Vergabe von Unteraufträgen an Dritte der Zustimmung der Kommune bedarf. Insbesondere die Unternehmensstruktur, aber auch die Vergabe von Unteraufträgen sollte der Verantwortung des Unternehmers überlassen werden, der angesichts seines Gewinninteresses und der möglichen Aussicht auf Wiedererteilung des Auftrags die effizientesten Entscheidungsalternativen umsetzen wird. Die Einflußnahme der öffentlichen Hand sollte daher im Grundsatz auf die Vorgaben in der Ausschreibung und auf die Verhandlungen von Details vor Vertragsabschluß beschränkt werden. Während der Leistungserstellung sollte das Unternehmen dagegen eigenverantwortlich ohne öffentliche Beeinflussung handeln können. Auf sich im Zeitablauf ergebende Veränderungen der Leistungsanforderungen aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers kann bei der Folgeausschreibung eingegangen werden.

Teilweise werden in den Betreiberverträgen aus dem Bereich der Abwasserentsorgung auch Anforderungen an die *Subunternehmerbeauftragung* formuliert, etwa daß bei der Vergabe der Unteraufträge die Unternehmer die Bedingungen der Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit zu erfüllen haben und diesen vom privaten Auftraggeber bezüglich der Zahlungsweise und Sicherheitsleistungen keine schlechteren Bedingungen eingeräumt werden als im Vertrag mit der öffentlichen Hand¹⁴³⁴. Diese Vorgaben sind aus wissenschaftlicher Perspektive wiederum abzulehnen, da damit die unternehmerische Eigenverantwortung beschnitten wird. Eine Übertragung der restriktiven Vorschriften der Verdingungsordnungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf den Privatssektor erscheint wenig sinnvoll. Es ist gerade vorteilhaft, wenn etwa bei der Vergabe von Unteraufträgen auch kleinere Unternehmen, welche bei der Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand nicht zum Ausschreibungsverfahren zugelassen würden, die Möglichkeit erhalten, sich bei der Leistungsdurchführung zu pro-

¹⁴³⁴ Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 203.

filieren, um zu einem späteren Zeitpunkt auch die gesamte Leistungsverantwortung übernehmen zu können.

2.7 Schadens- und Konkursabsicherung

2.7.1 Haftungsfragen

Grundsätzlich sollte der im Auftrag der öffentlichen Hand tätige private Unternehmer für seine Handlungen voll verantwortlich sein und daher auch für mögliche Folgen haften. Dies gilt für Schäden, die durch den Unternehmer verursacht wurden oder aus einer exogenen Einwirkung resultieren¹⁴³⁵, nicht jedoch - wie auch in den Beispielfällen meist der Fall - für solche, die von der öffentlichen Hand als Auftraggeberin selbst zu verantworten sind. Da bei etwaigen Schäden finanzielle Verpflichtungen aus der Haftung entstehen können, welche die Leistungsfähigkeit des privaten Anbieters übersteigen und letztendlich zu einem frühzeitigen Leistungsausfall führen könnten, ist es sinnvoll, vor Vertragsunterzeichnung Sicherheiten zur Deckung der *Haftungsverpflichtung* zu verlangen. Dabei sind Versicherungen, die lediglich monatliche Beiträge als Kostenfaktor in der Leistungskalkulation bedeuten, vorzuziehen, da lediglich die Versicherungsbeiträge vom Unternehmer zu leisten sind, die in die Kalkulation des Leistungsentgeltes oder der Gebühren als laufende Kosten eingehen und insofern keine besondere Finanzausstattung erfordern, welche als Marktzutrittsschranke für kleinere Unternehmen wirken könnte. Folglich ist es auch kleinen Anbietern möglich, risikobehaftete Leistungen zu übernehmen. Als Sicherheit für den Haftungsfall können auch Gewährleistungsbürgschaften eines Kreditinstitutes Verwendung finden¹⁴³⁶.

Wie für die Betreibermodelle in der *Abwasserentsorgung* beschrieben wurde, bleiben dort zwar die Kommunen für die Abwasserentsorgung grundsätzlich rechtlich verantwortlich, d. h. Scha-

¹⁴³⁵ Auch wenn der private Anbieter diese nicht zu verantworten hat, zählt es zu den unternehmerischen Aufgaben, sich gegen derartige Risiken abzusichern.

¹⁴³⁶ In dem beschriebenen Modell in Höhe von 3 % der gesamten Investitionskosten. Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 200.

denersatzansprüche richten sich erst einmal an die Träger der öffentlichen Pflichtaufgabe. Den Kommunen ist es nach den Regelungen der Betreiberverträge aber möglich, sich wiederum an dem Unternehmer schadlos zu halten, falls nicht die Kommune selbst den Schaden verursacht hat, etwa aufgrund unterlassener Information des Betreibers über die Zusammensetzung der zugeleiteten Abwässer. Werden etwa Einleitungswerte nicht eingehalten, so zahlt die Gemeinde zunächst das anfallende Bußgeld oder die Abwasserabgabe, stellt dies dann aber dem Betreiber in Rechnung¹⁴³⁷. Damit haftet letztendlich doch der private Betreiber. Zur finanziellen Deckung etwaiger Schadensfälle wird meist vor Vertragsunterzeichnung der Abschluß von Haftpflichtversicherungen verlangt. Die Versicherungssummen sind dabei ausreichend zu bemessen, da bei der Abwasserentsorgung folgeschwere Umweltschädigungen durch Gewässerverunreinigung auftreten können. Durch die Pflichtversicherung gegen derartige Schadensfälle kann dem Argument begegnet werden, in der Abwasserentsorgung seien aufgrund der umweltpolitischen Brisanz durch mögliche Verunreinigungen privatwirtschaftliche Lösungen nicht umzusetzen.

Die Verträge im ÖPNV enthalten meist keine expliziten Regelungen zur Haftung des Unternehmers, da es sich auch nicht um einen Bereich handelt, in dem so weitreichende Haftungsfälle wie etwa Umweltschädigungen auftreten können. Dennoch wird in der Regel der Abschluß von Haftpflichtversicherungen gegen Sach- und Personenschäden, wie im Fall Bad Homburg, in der Ausschreibung gefordert, die über die ohnedies bestehende gesetzliche Pflicht zur Fahrzeughaftpflichtversicherung hinausgehen. Für den Bereich des ÖPNV kann jedoch die gesetzliche Versicherungspflicht bereits als eine ausreichende Regelung gewertet werden.

Die *Abfallentsorgung* ist dagegen wieder durch Haftungsregelungen in den Verträgen gekennzeichnet, denn durch mögliche Auswirkungen der Entsorgung auf die Umweltmedien besteht ein erhöhtes Haftungsrisiko für den Unternehmer. Dies gilt zwar weniger für die Sammlung und den Transport, durchaus aber für

¹⁴³⁷ Im Fall der Gemeinde Bad Laer hat der private Betreiber auch die zusätzlichen Kontrollkosten bei festgestellten Verstößen der Kommune zu erstatten.

Abfallbehandlungsanlagen. Daher sind im Vertragswerk zur Abfallentsorgung in Neuwied, in der auch eine Biokompostieranlage als Teil der Leistung enthalten ist, die Haftungsverpflichtung des Unternehmers und die Pflicht zur Versicherung gegen Schadensfälle genannt. Besondere Tragweite hat auch die Haftung des privaten Betreibers der Kreisdeponie in Gifhorn, die sich bis auf 30 Jahre nach Betriebsende erstreckt. Hier wird dementsprechend eine Versicherung in Millionenhöhe gefordert, da Verunreinigungen des Grundwassers durch eindringendes Sickerwasser aus der Deponie erhebliche Schadenssummen nach sich ziehen können.

2.7.2 Konkursabsicherung

Das Risiko eines Ausfalls des privaten Anbieterunternehmens durch Zahlungsunfähigkeit sollte möglichst im voraus durch eine Auswahl der Bieterunternehmen nach dem Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verhindert werden. In der Praxis erfolgt dies meist im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs zur beschränkten Ausschreibung. Gleichfalls dienen Bürgschaften¹⁴³⁸ oder die Hinterlegung einer Grundschild¹⁴³⁹, zu der sich der beauftragte Unternehmer vertraglich verpflichten muß, einer Absicherung vor dem Konkursfall. Da es sich bei den meisten Dienstleistungen um Pflichtaufgaben handelt, für deren Erfüllung die Kommunen verantwortlich bleiben, ist das Risiko, einen Neuanbieter zu beauftragen, dessen finanzielle Ausstattung ein sicheres Leistungsangebot nicht garantiert, von den öffentlichen Aufgabenträgern nicht zu tragen. Ohne den Nachweis gewisser *Sicherheiten* wäre die Zustimmung der staatlichen Entscheidungsgremien für eine Verlagerung der Aufgabenerfüllung in den Privatsektor vermutlich nicht zu erlangen. Die an die Unternehmen gestellten Anforderungen sollten allerdings an der Höhe des Investitionsvo-

¹⁴³⁸ Im Beispiel des VRR aus dem Bereich des ÖPNV (vgl. Teil II B. 2.3) und im Fall der Abfallentsorgung in Neuwied (vgl. Teil II E. 2.3) wurden sogenannte Vertragserfüllungsbürgschaften von den beauftragten Privatunternehmen verlangt.

¹⁴³⁹ Diese könnte auch verzinst werden, was jedoch keinen Unterschied darstellt, da ansonsten der vom Unternehmer geforderte Leistungspreis um die entgangenen Zinsen höher ausfallen würde.

lumen und an der Tragweite eines möglichen Konkurses bemessen werden, um die Marktzutrittsschwelle nicht zu hoch werden zu lassen.

Zu bedenken ist bei einer Konkursabsicherung, daß eine einseitige Absicherung durch Hinterlegung von Aktiva nicht verhindert, daß sich ein Unternehmen bis ins Uferlose verschuldet¹⁴⁴⁰. Es wäre daher naheliegend, um einen Konkurs möglichst unwahrscheinlich werden zu lassen, sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite der Bilanz Begrenzungen vorzusehen, was allerdings die Flexibilität des Anbieters nicht unwesentlich einschränkt¹⁴⁴¹. Zudem unterbindet eine Schuldenbegrenzung auch noch keine leichtfertige Ausgabenpolitik. Doch beides, Überschuldung als auch überhöhte Ausgaben, werden höchstwahrscheinlich nicht eintreten, sofern der Unternehmer bei kurzen Vertragslaufzeiten ein Interesse an der Wiedererteilung des Auftrags und langfristig gesehen an der eigenen Existenz hat.

Teilweise finden sich in den ausgehandelten Vertragswerken keine Regelungen für einen möglichen Konkurs. Dies wird meist damit begründet, daß bereits bei der Auswahl des Anbieterunternehmens auf das Kriterium der finanziellen Ausstattung ausreichend geachtet wurde. Im Fall der SPNV-Vergabe im VRS wird z. B. argumentiert, das dort beauftragte Unternehmen DB AG ließe als Großkonzern einen Konkurs nicht erwarten. Gleiches wird auch für den bei der Warnow-Querung beauftragten französischen Baukonzern als erfüllt angesehen. Dies darf jedoch keinesfalls dazu führen, daß zur Absicherung gegen einen Konkurs Großunternehmen mit solider finanzieller Ausstattung im Vergabeverfahren bevorzugt werden. Auf diese Weise würde mittelständischen Unternehmen die Übernahme der Leistung unmöglich gemacht und somit der Wettbewerb beschränkt. Eine Versicherungslösung oder vorzulegende Bürgschaften wären hier wiederum vorzuziehen, da dann die potentiellen Anbieter nicht selbst über die finan-

¹⁴⁴⁰ Möglicherweise ist die Kreditaufnahme für den Privatunternehmer durch den zahlungskräftigen Auftraggeber öffentliche Hand erleichtert.

¹⁴⁴¹ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 132 f.

ziellen Mittel verfügen müssen, sondern eine Absicherung durch Dritte vorweisen können¹⁴⁴².

Dennoch kann trotz aller Sicherungsmaßnahmen ein Konkurs des Unternehmens nicht mit aller Sicherheit ausgeschlossen werden. Daher sollte geregelt werden, wie in diesem Falle die *Aufrechterhaltung der Leistungserbringung* sichergestellt werden kann. Um auch weiterhin das privatwirtschaftliche Angebot zu erhalten und eine Rückübertragung auf die öffentliche Hand zu verhindern, wäre eine erneute Vergabe der Leistung an einen privaten Unternehmer zu bevorzugen. In der wissenschaftlichen Literatur wird dazu vorgeschlagen, auf die am vorhergehenden Bietverfahren teilnehmenden Anbieter kurzfristig zurückzugreifen. In der Bekanntmachung zur Ausschreibung wäre dazu bereits festzulegen, daß sich am Bietverfahren teilnehmende Unternehmen bereit erklären müssen, im Bedarfsfalle kurzfristig die Dienstleistung bis zur nächsten Ausschreibung zu übernehmen¹⁴⁴³. Je nach Höhe des mit der Beauftragung für die Restlaufzeit verbundenen Investitionsrisikos wären die Unternehmen allerdings zu einer kurzfristigen Übernahme nicht bereit¹⁴⁴⁴. Sinnvoller erscheint demgegenüber eine *vorgezogene Neuvergabe* der Dienstleistung. Voraussetzung dafür ist die Möglichkeit zur Übernahme der langlebigen, irreversiblen Investitionsgüter durch den Neuanbieter, der sich die Kreditgeber des Altanbieters allerdings auch nicht verschließen dürften, da diese an der Verwertung der Anlagen zur Deckung der Verbindlichkeiten interessiert sind. Damit ist nicht unbedingt eine

¹⁴⁴² Versicherungen oder Bürgschaften werden für finanzschwache kleinere und mittlere Unternehmen auch nicht immer leicht zu bekommen sein (zumindest zu ungünstigeren Konditionen als bei Großkonzernen), die Teilnahme am Wettbewerb um den Markt ist aber dennoch nicht gleich ausgeschlossen.

¹⁴⁴³ Diesen könnte dann gestattet werden, höhere Preise als beim insolventen Unternehmen zu berechnen, da deren Kosten in der Regel höher ausfallen dürften (diese zweitplatzierten hatten in der Ausschreibung ein ungünstigeres Gebot vorgelegt). Vgl. ebenda, S. 134.

¹⁴⁴⁴ Für eine kurze Vertrags(Rest-)Laufzeit muß der Leistungsübernehmer die bestehenden Anlagen erwerben, das erforderliche Personal übernehmen oder neu anwerben sowie sich das notwendige ortsspezifische Know-how aneignen, was für ihn unter u. U. nicht mehr lohnend ist.

vertragliche Regelung oder eine gesonderte Vereinbarung mit den Kreditgebern erforderlich.

In den Empfehlungen des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums zum Betreibermodell in der Abwasserentsorgung ist angeführt, daß die Kommunen eine *Übereinkunft mit den kreditgebenden Banken* treffen, nach der im Falle eines Konkurses des privaten Betreibers die Gemeinde in den bestehenden Kreditvertrag einsteigen kann. Ähnliche Übereinkünfte finden sich auch im Bereich des ÖPNV, wie beispielsweise in Bad Homburg, wo mit der örtlichen Sparkasse vereinbart wurde, daß die eingesetzten Busse aus der Konkursmasse der Stadt zur Aufrechterhaltung des Betriebs überlassen würden. Im Fall des Betreibermodells für die Wasserver- und Abwasserentsorgung der Hansestadt Rostock stellt sich diese Problematik nicht, da das rechtliche Eigentum bei der Kommune liegt und somit im Falle des Konkurses die Verwertung durch die Kreditgeber des Betreiberunternehmens ausgeschlossen ist. Demgegenüber entscheiden im Falle der Warnow-Querung die Kreditgeber über die Fortführung der Konzession, die Stadt Rostock genießt lediglich Vetorechte. Darüber hinaus wurde der Stadt immerhin ein Vorkaufsrecht für die Infrastruktureinrichtungen eingeräumt. Diese für die Kommune nur wenig Sicherungsmöglichkeiten beinhaltende Regelung ist damit zu erklären, daß auch die Kreditgeber durch die bestehende Konzession an sich zur Aufrechterhaltung des Betriebs verpflichtet sind. Zudem haben die Fremdkapitalgeber, wie erwähnt, ein Interesse daran, durch die Aufrechterhaltung des Betriebs über die Gebühreneinnahmen eine weitere Amortisation zu sichern. Die Kreditinstitute werden daher von selbst nach einer Lösung zur Weiterführung der Konzession suchen.

Auch wenn keine explizite Regelung für den Konkursfall in den untersuchten Praxisfällen vorhanden war, wurde in den Expertengesprächen vielfach die Vermutung geäußert, daß die öffentliche Hand die Leistungserstellung bei Ausfall des privaten Anbieters übernehmen würde. Das Niedersächsische Betreibermodell sieht dementsprechend den Heimfall der Anlagen auf die Kommune vor. Dies bedeutet allerdings eine *Rückverlagerung in den öffentlichen Sektor*, wie etwa im Fall der Kläranlage Hambühren gesche-

hen. Zu bevorzugen wäre demgegenüber eine Neuvergabe der Leistung, bei welcher der Neuanbieter die Altanlagen zum Preis der an den in Konkurs geratenen Betreiber gezahlten Heimfallentschädigung übernehmen könnte. Alternativ könnte der nachfolgende Auftragnehmer innerhalb des Konkursverfahrens Gebote für die Übernahme einreichen. Auch im ÖPNV, der Abfallsammlung und der Infrastruktur sollten bei Ausfall des Privatanbieters durch Konkurs die Leistungen neu vergeben werden. Der neu beauftragte Unternehmer könnte dabei die zur Leistungserbringung notwendigen Einrichtungen direkt vom Altanbieter übernehmen und eine Entschädigung an die Fremdkapitalgeber leisten.

Teilweise wird die Vorhaltung von Reservekapazitäten auf seiten der öffentlichen Auftraggeber für den Fall, daß bei Scheitern des Privaten die öffentliche Hand die Leistung wieder übernehmen müsse, als notwendig erachtet. Dadurch entstünden nach Auffassung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zusätzliche Belastungen für die Bürger¹⁴⁴⁵, die gegen private Betreibermodelle sprechen. Dieser Einschätzung kann jedoch, wie die Untersuchungen dieser Studie ergeben haben, zumindest insoweit nicht unbedingt gefolgt werden, als die Belastungen letztendlich nicht unbedingt höher ausfallen als bei einer von vornherein staatlichen Leistungserstellung. Dies zeigt etwa das Beispiel des Heimfalls beim Betreibermodell einer Kläranlage in der Gemeinde Hambühren, wo die Kommune trotz gescheiterten Betreibermodells durchaus Vorteile bei der nun in Eigenregie betriebenen Anlage genießt. Zudem muß die Kommune nicht selbst Reservekapazitäten vorhalten, da - wie geschildert - auch die Fortführung des privaten Leistungsangebotes gesichert werden kann, sei es über Vereinbarungen mit den Kreditgebern oder eine Neuausschreibung.

2.8 Regelungen für den Produktionsfaktor Arbeit

2.8.1 Behandlung öffentlich Bediensteter bei Erstausschreibung

In der Behandlung des Personals wird bei der Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Leistungen meist ein wesentliches

¹⁴⁴⁵ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 89.

Hemmnis gesehen. Die Auflösung eines Regie- oder Eigenbetriebes und der Übergang zu einer privatwirtschaftlichen Lösung wird gescheut, weil entweder das dort eingesetzte Personal bei der öffentlichen Hand weiterbeschäftigt oder entlassen werden müßte. Ein *Erhalt der Beschäftigungsverhältnisse* ist aus Gründen der gesellschaftlichen Akzeptanz wünschenswert, da ansonsten womöglich Privatisierungsbestrebungen am Widerstand der betroffenen, in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer scheitern. Sofern eine Kündigung der öffentlichen Bediensteten überhaupt rechtlich zulässig ist, sollte diese jedoch nicht vollständig ausgeschlossen werden. Angesichts der teilweise ineffizient hohen Personalkapazitäten im öffentlichen Sektor ist aus Rationalisierungsgründen auch ein Personalabbau wünschenswert. Dieser sollte zwar aus sozialpolitischen Gründen durch die unten beschriebenen Maßnahmen in Grenzen gehalten werden. Doch ohne die Möglichkeit zu Entlassungen würden die Bedingungen aus den öffentlichen Unternehmen in den Privatsektor übertragen, und Kosteneinsparungen ließen sich nur in geringerem Ausmaß und ausschließlich auf seiten der technischen Konzeption verwirklichen, d. h. ein durchaus sinnvoller Strukturwandel würde verhindert.

Oftmals ist eine Entlassung bei Privatisierungen allein aufgrund der unkündbaren Beschäftigtenverhältnisse im öffentlichen Dienst bei Beamten und Angestellten mit längerfristigen Verträgen ausgeschlossen. Grundsätzlich sind nach öffentlichem Dienstrecht betriebsbedingte Kündigungen nur bei Arbeitnehmern mit einer Beschäftigungsdauer von unter 15 Jahren und einem Lebensalter von unter 40 Jahren zulässig¹⁴⁴⁶. Da sich zudem die öffentlich-rechtlichen Bediensteten mit einem Wechsel zum Privatunternehmer unter Aufgabe bisheriger Besitzstände in aller Regel nicht alle einverstanden erklären werden, bieten sich folgende Lösungsmöglichkeiten an¹⁴⁴⁷:

- Die Besitzstände werden auch bei Übergang zum neuen Arbeitgeber durch Ausgleichsleistungen des ehemaligen öffentlichen Arbeitgebers garantiert.

¹⁴⁴⁶ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 81.

¹⁴⁴⁷ Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 60 f.

- Die Beamten werden zum Privatunternehmen bei gleichen Tätigkeitsmerkmalen abgestellt.
- Soweit sinnvoll, kann eine Versetzung in andere Verwaltungsbereiche erfolgen (notfalls werden dazu vorübergehend zusätzliche Verwaltungsaufgaben definiert).
- Schließlich bietet auch die natürliche Fluktuation unter den Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Anpassung der Personalkapazitäten¹⁴⁴⁸.

Zu bevorzugen ist der *Wechsel der Arbeitnehmer* in das privatrechtliche Beschäftigungsverhältnis, weil dann die Vorzüge der Befreiung vom starren öffentlichen Dienstrecht wirksam werden (leistungsgerechtere Entlohnung und mehr Eigenverantwortung der Arbeitnehmer anstelle des meist hierarchischen Verwaltungsaufbaus). Bei einer direkten rechtsgeschäftlichen Übernahme der Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst werden die Rechte und Pflichten der alten Arbeitsverträge (inklusive gleicher Altersversorgungsansprüche) in das neue privatrechtliche Arbeitsverhältnis übernommen¹⁴⁴⁹. Problematisch in diesem Zusammenhang sind die vom Staat zu übernehmenden Pensionsverpflichtungen, die dem zu privatisierenden Unternehmen meist nicht angelastet werden können, da ansonsten die angestrebte materielle Privatisierung wie etwa bei der TELEKOM gefährdet wäre¹⁴⁵⁰. Eine Lösung bietet hier ein Modell, bei dem die Pensionsverpflichtungen auf die öffentliche Hand übertragen werden. Dazu wird ein Pensionsfonds gebildet, an den die ehemaligen Staatsbetriebe Beiträge in vergleichbarer Höhe zu den Rentenversicherungen entrichten.

Den öffentlichen Bediensteten könnte von der öffentlichen Hand zudem eine Abfindung gezahlt werden, falls diese aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis ausscheiden, um entsprechende Anreize für einen Wechsel zu geben¹⁴⁵¹. Die Übernahmebedingun-

¹⁴⁴⁸ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 108.

¹⁴⁴⁹ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 111.

¹⁴⁵⁰ Vgl. KRÖLLS, A. (1995), a.a.O., S. 142.

¹⁴⁵¹ Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 85 ff.

gen können aber auch grundsätzlich zwischen dem Arbeitnehmer und dem privaten Arbeitgeber bei Aufkündigung des alten Beschäftigungsverhältnisses frei ausgehandelt werden.

Ist ein Übergang zum Privatunternehmer nicht möglich, etwa weil sich die Arbeitnehmer einem Wechsel entgegenstellen, kommt eine *Personalgestellung* in Frage. Bei dieser bleibt die öffentliche Hand weiter offizieller Arbeitgeber, und der Gestellungsnehmer erhält gegen Zahlung eines Entgeltes die Weisungsbefugnis über den Arbeitnehmer¹⁴⁵². Vorteil der Personalgestellung ist, daß für die Beschäftigten keine Änderung des Beschäftigungsverhältnisses auftritt und die Rechte der Arbeitnehmervertretungen unberührt bleiben, d. h. der soziale Status quo bleibt gewahrt. Somit ist mittels einer Personalgestellung die Akzeptanz von Privatisierungen auf Arbeitnehmerseite zu erhöhen. In den beschriebenen Fällen der Abwasserentsorgung waren jeweils nur wenige Mitarbeiter von den Regelungen betroffen. Allerdings kann dieses Modell, wie das Beispiel der Personalgestellung bei der DB AG zeigt, auch bei Personalübergängen in großem Umfang Anwendung finden. Dies ist durchaus als Beleg für die Anwendbarkeit der Personalgestellung zu werten.

Die Personalgestellung darf allerdings nur eine Übergangsregelung darstellen, da hierbei das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis mit seinen Nachteilen bestehen bleibt, der Privatunternehmer keine Personalverantwortung übernimmt und somit die oben angegebenen Vorteile der Privatisierung nicht vollständig erreicht werden. Sie dient lediglich dazu, die Akzeptanz von Privatisierungen durch eine soziale Absicherung der betroffenen Bediensteten zu erreichen und läuft aus, sobald die ehemals öffentlichen Beschäftigten aus dem Dienstverhältnis ausscheiden. Nach diesem Zeitpunkt sollte die Beschäftigung ausschließlich eine Angelegenheit der Personalpolitik des Privatunternehmers sein. Weiterer Nachteil der Personalgestellung ist, daß bei dem ehemals öffentlichen Unternehmen oder dem Privatunternehmen ein Wettbewerbsvorteil dergestalt entsteht, daß diese beim Produktionsfaktor Arbeit von

¹⁴⁵² Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 110.

sämtlichen Risiken befreit werden, denn die Lasten der Altersversorgung und die weitere Beschäftigung nach Auftragsdurchführung bleiben Sache der öffentlichen Hand. Auf der anderen Seite ergibt sich aber auch ein Wettbewerbsnachteil aus der mangelnden Personalflexibilität, denn dem Unternehmer ist es nicht möglich, eine Auswahl zwischen den Arbeitnehmern vorzunehmen oder die Zahl der Mitarbeiter wesentlich zu reduzieren. Es wird daher der Vorschlag gemacht, Unternehmen, die noch Beamte beschäftigen, Subventionen zu zahlen, um Wettbewerbsnachteile, die mit mangelnder Personalflexibilität und den Pensionslasten zu begründen sind, auszugleichen¹⁴⁵³.

Ist auch eine Personalgestellung nicht zu verwirklichen oder verfügt der beauftragte Privatunternehmer bereits über eigenes Personal, bleibt nur noch eine *Weiterbeschäftigung* bei der öffentlichen Hand in anderen Leistungsbereichen übrig. Dabei handelt es sich jedoch um die weitaus teuerste und ineffizienteste Variante. Häufig ist eine sinnvolle Beschäftigung durch die spezifische Qualifikation der Arbeitnehmer in anderen Verwaltungsbereichen nicht möglich, so daß letztlich nur versteckte Arbeitslosigkeit geschaffen wird¹⁴⁵⁴. So werden gar in der Praxis Bereiche der öffentlichen Tätigkeiten - beispielsweise die Grünflächenpflege - in kommunaler Trägerschaft belassen, um damit eine Art Auffangbecken für anderweitig nicht mehr zu beschäftigende Arbeitnehmer zu bieten¹⁴⁵⁵. Danach würde also eine Privatisierungsmaßnahme an einer Stelle zur Verhinderung der Privatisierung an anderer führen. Zudem werden die Möglichkeiten der Versetzung in andere Verwaltungsbereiche mit fortschreitender Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche erschwert¹⁴⁵⁶.

¹⁴⁵³ So der Vorschlag für Ausschreibungsverfahren um universale Postdienstleistungen. Vgl. BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 89 f.

¹⁴⁵⁴ Bei Einsatz in anderen Bereichen wird zwar der volle Lohn gezahlt, die Leistung ist aber aufgrund der unpassenden Qualifikation nicht entsprechend.

¹⁴⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 214.

¹⁴⁵⁶ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 14.

In den im Rahmen dieser Studie untersuchten Fällen war die Personalfrage meist nicht sehr problembehaftet. Entweder wurden die Mitarbeiter der ehemals öffentlichen Betriebe vom Privatunternehmer übernommen, es erfolgte eine Personalgestellung oder es existierte vor der Erstvergabe gar kein öffentliches Unternehmen¹⁴⁵⁷. War ein Wechsel der Arbeitnehmer nicht möglich, konnten die Mitarbeiter ohne größere Probleme weiter bei der öffentlichen Hand beschäftigt werden, wenn diese etwa wie im Abwasserbereich bei der im Verantwortungsbereich der Kommune verbleibenden Kanalnetzunterhaltung der Kommunen ohnehin benötigt wurden¹⁴⁵⁸. In manchen Untersuchungen zeigen sich bezüglich des Personals allerdings auch andere Entwicklungen. So ergab eine Untersuchung für Nordrhein-Westfalen, daß in den meisten Fällen die Beschäftigten bei der Kommune verblieben¹⁴⁵⁹. Allerdings handelte es sich bei den dabei analysierten Aufgabengebieten auch mehr um Hilfstätigkeiten und nicht um die dem Erkenntnisobjekt der vorliegenden Arbeit entsprechenden Bereiche. Im Falle des Kooperationsmodells für die Abwasserentsorgung Goslar zeigt sich, daß, obgleich den Mitarbeitern höhere Löhne geboten werden, dennoch einige Mitarbeiter einen Wechsel ins privatrechtliche Arbeitsverhältnis abgelehnt haben. Sie müssen dann bei Unkündbarkeit im Beschäftigungsverhältnis mit der Stadt verbleiben und an anderer Stelle eingesetzt werden¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁷ Im Bereich des SPNV stellt sich die Frage aufgrund des erst geringen Ausmaßes der Vergaben bislang nicht. Die durch einen Auftragsverlust bei der DB AG freigesetzten Mitarbeiter können konzernintern weiterbeschäftigt werden, zumal häufig die Umsatzeinbußen der DB AG durch eine Ausweitung der Bestellungen durch die Aufgabenträger bei anderen Strecken ausgeglichen werden.

¹⁴⁵⁸ So zumindest die Aussage des Vertreters der Gemeinde Algermissen. Dies ist jedoch auch nicht ganz unproblematisch, da eine personelle Überbesetzung zu vermuten ist, denn zuvor war der gleiche Personalbestand für Kläranlagen- und Kanalbetrieb vorgesehen. Siehe dazu Teil II A. 2.1.2.

¹⁴⁵⁹ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 92.

¹⁴⁶⁰ Vgl. O.V., Mehr Geld für Stadtpersonal bei Arbeitgeberwechsel, in: Goslarer Zeitung vom 6. März 1996.

2.8.2 Personalübergang bei Neuvergabe

Neben dem Übergang von Beschäftigten vom öffentlichen Unternehmen in das privatrechtliche Arbeitsverhältnis bei erstmaliger Ausschreibung ist auch die Behandlung des Personals bei wiederholtem Anbieterwechsel im Zuge der Neuausschreibungen von Relevanz. Grundsätzlich sind hierzu die *Übernahme der Arbeitnehmer* oder der *Verbleib im Beschäftigungsverhältnis* des den Auftrag verlierenden Unternehmers, falls dieser einen Einsatz bei anderen Aufträgen vorsehen kann, als Alternativen zu nennen. Welche Lösung zur Anwendung kommt, kann zwischen den Privatunternehmern ausgehandelt werden. Eine vertragliche Regelung dieser Frage ist nicht erforderlich. In den untersuchten Praxisbeispielen zeigte sich etwa im Bereich der Abfallentsorgung, daß die Beschäftigten bei Anbieterwechsel vom nachfolgenden Anbieter aufgrund ihrer Ortskenntnis übernommen wurden.

Sollte allerdings die Frage der Beschäftigung eine besonders hohe gesellschaftliche Brisanz aufweisen, könnte die Übernahme der Arbeitnehmer vom vorigen Anbieter auch im Vertrag zur Auflage gemacht werden¹⁴⁶¹. Die personalpolitische Flexibilität des Unternehmers würde dadurch jedoch erheblich begrenzt. Diese Einschränkung unternehmerischer Freiheit wäre höchstens damit zu rechtfertigen, daß ansonsten eine privatwirtschaftliche Dienstleistungsverorgung infolge mangelnder Akzeptanz auf Gewerkschaftsseite nicht umzusetzen wäre. Auf der anderen Seite sollten Entlassungen aber auch nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Sie sind unter Umständen notwendig, wenn Rationalisierungen anstehen oder Anbieter bei einer neuartigen Anlagen- oder Betriebskonzeption entsprechend vorgebildetes Personal benötigen. Solange die Entlassungen kein sozial unverträgliches Ausmaß erreichen, können allgemeine staatliche Sicherungsmaßnahmen im Rahmen der Sozialversicherung für einen Ausgleich sorgen. In anderen Wirtschaftsbereichen ist der Marktprozeß ebenfalls mit

¹⁴⁶¹ Im Fall der ÖPNV-Vergabe im Landkreis Steinburg kann die Übernahme der Angestellten des Vorgängerunternehmers zur Auflage gemacht werden.

Strukturveränderungen verbunden, die auch Entlassungen zur Folge haben und kein plausibles Argument für ein staatliches Angebot liefern.

Die Personalfrage kann gleichfalls eine Restriktion bei Bestimmung der aus wissenschaftlicher Sicht zu empfehlenden Vertragslaufzeiten bedeuten. Um den Arbeitnehmern einen gewissen Grad an Kontinuität im Beschäftigungsverhältnis zuzusichern, sollten Anbieterwechsel nicht allzu häufig erfolgen. Laufzeiten von ein bis zwei Jahren könnten die Akzeptanz eines Wettbewerbs um den Markt auf Arbeitnehmerseite verschlechtern, wenn dadurch die Beschäftigten gezwungen wären, den Arbeitgeber jährlich zu wechseln. Allerdings bedeutet eine Neuausschreibung nicht immer gleich einen Anbieterwechsel, da dieser nur erfolgt, wenn das Unternehmen im Vergleich zur Konkurrenz unwirtschaftlich arbeitet. Folglich kann auch argumentiert werden, daß der drohende Auftragsverlust einen Anreiz für die Arbeitnehmer darstellt, möglichst effizient zu arbeiten. Denkbar wäre zudem, daß die Arbeitnehmer auch bei Auftragsverlust weiter beim bisherigen Arbeitgeber beschäftigt werden, falls diesem eine Versetzung innerhalb des Unternehmens möglich ist, etwa weil sich die Auftragslage in anderen Unternehmensbereichen verbessert hat. Damit sprechen auch Arbeitnehmerinteressen nicht gegen relativ kurzfristige Verträge von ca. fünf Jahren, wie unter Punkt 2.1 gefordert.

2.9 Zusammenfassung

Anzustreben sind vertragliche Vereinbarungen über einen Zeitraum von in der Regel fünf Jahren, nach denen eine erneute Ausschreibung verpflichtend wird. Im Falle langlebiger irreversibler Investitionsgüter erfolgt gegebenenfalls eine Übergabe an den jeweils nachfolgenden Anbieter. Die Werte der betreffenden Investitionsgüter können im Wege von Geboten der potentiellen Neuanbieter ermittelt werden, wobei als minimale Entschädigung der Restwert gemäß formaler Bewertungsregeln zugesichert wird. Nur in Ausnahmefällen mit dominant hohen Irreversibilitäten, in denen auch keine - im voraus als angemessen festzulegende - Übergaberegulung zu finden ist, kommt eine Anpassung der Vertragslauf-

zeiten an die wirtschaftliche Nutzungsdauer in Frage. Alternativ könnte eine Aussonderung der irreversiblen Investitionsgüter erfolgen, die dann im öffentlichen Eigentum verbleiben könnten oder an eine private Eigentumsgesellschaft veräußert werden.

Die Pflicht des Unternehmers zur Erbringung einer Leistung in bestimmter Mindestqualität und -quantität ergibt sich aus den vorgelegten Angeboten. Dabei sollte es dem Anbieter freigestellt sein, darüber hinaus zusätzliche Leistungen anzubieten. Eine Beteiligung der öffentlichen Auftraggeber (oder direkt der Leistungsempfänger) an eventuellen Mehreinnahmen wäre nur bei langfristigen Verträgen vorzusehen. Die Refinanzierung sollte möglichst über vom Privatunternehmer direkt beim Leistungsempfänger zu vereinnahmende Leistungspreise erfolgen, deren Höhe ebenfalls entsprechend der Angebotskalkulation vertraglich zu fixieren ist und lediglich im Rahmen der Inflationsentwicklung anzupassen wäre. Ist eine eigenständige Gebührenerhebung durch den beauftragten Privatanbieter rechtlich nicht zugelassen, wären von der öffentlichen Hand an den Privatunternehmer zu zahlende Leistungsentgelte je Leistungseinheit vorzusehen, wobei die Leistungskennziffern im Bezug zur tatsächlichen Nutzung des Angebotes stehen müssen.

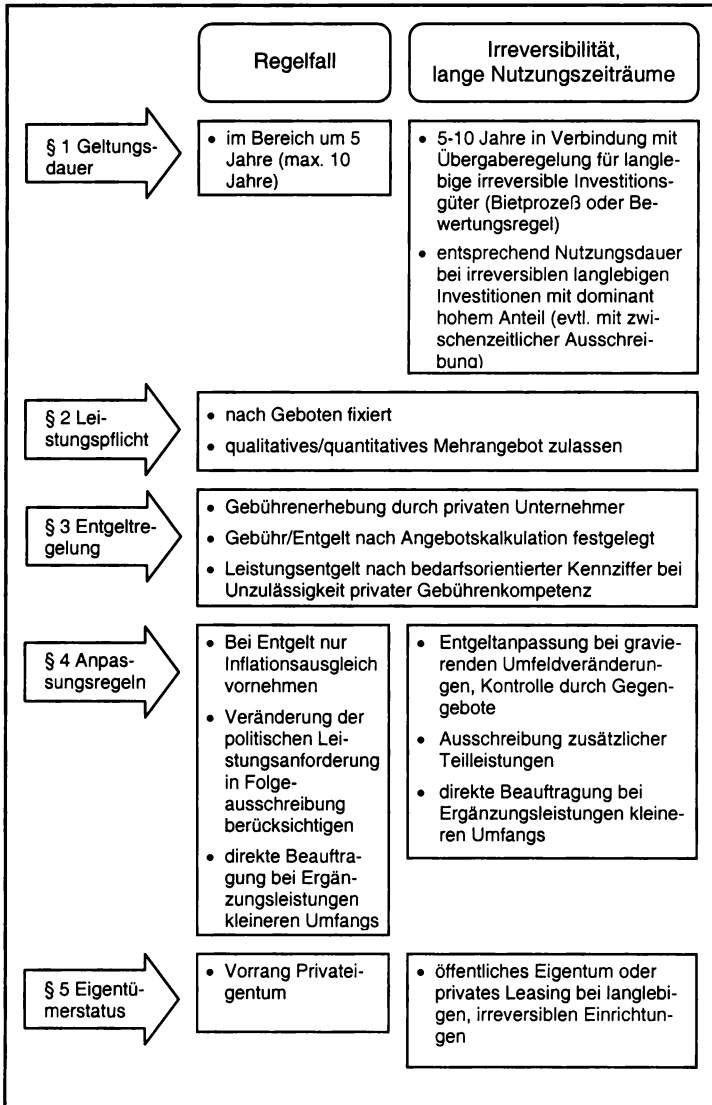
Wird von politischer Seite eine Veränderung des Leistungsniveaus über die Laufzeit als notwendig erachtet, sind diese Zusatzleistungen entweder neu zu vergeben oder, wenn eine separate Vergabe nicht möglich ist, der etablierte Anbieter nach zuvor vereinbarten Ausgleichssätzen zu beauftragen. Ergänzungsaufträge kleineren Umfangs, die den Aufwand einer Ausschreibung nicht rechtfertigen, können ebenfalls gemäß im Vertrag festzulegender Verrechnungssätze vom etablierten Anbieter durchgeführt werden. Den beauftragten Privatunternehmern sollten prinzipiell die uneingeschränkten Verfügungsrechte über die zur Leistungserbringung erforderlichen Anlagegüter zugestanden und nur in Ausnahmesituationen - wie hoher Irreversibilität - beim Staat angesiedelt werden.

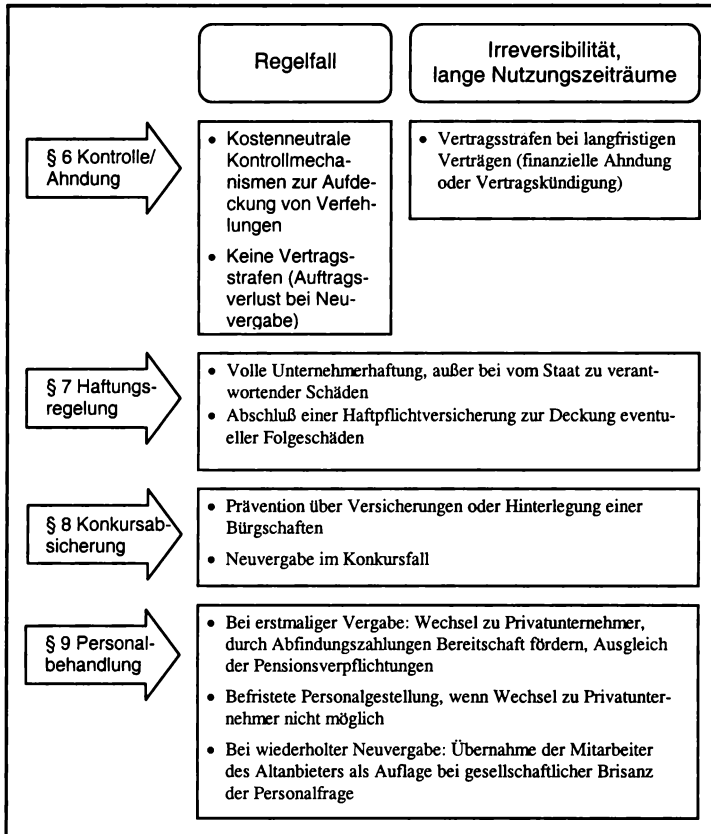
Die Kontrolle der Anbieter ist bevorzugt mittels kostenneutraler Instrumentarien wie Beschwerden der Leistungsempfänger vorzunehmen. Eine Ahndung von festgestellten Verstößen gegen ver-

tragliche Verpflichtungen ist bei kurzfristigen Verträgen nicht erforderlich, da bei Verfehlungen der Auftragsverlust bei Neuvergabe droht. Hingegen sollten bei langfristigen Verträgen abgestuft nach Schwere der Verstöße finanzielle Vertragsstrafen oder eine außergewöhnliche Kündigung vorgesehen werden. Grundsätzlich ist der öffentliche Einfluß auf die Leistungsdurchführung zu minimieren. Der Unternehmer haftet für selbstverantwortete und exogen verursachte Folgen der Betriebstätigkeit mit Ausnahme solcher, die auf den öffentlichen Auftraggeber zurückzuführen sind. Dazu sollte der Abschluß entsprechender Versicherungen für den Unternehmer verpflichtend sein. Gleichfalls wäre eine Absicherung gegen einen möglichen Konkurs vorzusehen, und sollte dieser dennoch eintreten, ist die Leistung erneut zu vergeben.

Aus sozialpolitischen Gesichtspunkten wünschenswert ist ein Wechsel des bislang bei öffentlichen Unternehmen beschäftigten Personals in das privatrechtliche Arbeitsverhältnis beim nachfolgenden Anbieter. Dies kann der Staat durchaus unterstützen, Entlassungen dürfen aber aus Effizienzgesichtspunkten nicht vollständig ausgeschlossen werden. Zur Minderung sozialer Härten kann als Übergangsregelung eine Personalgestellung in Betracht gezogen werden. Bei der wiederholten Neuvergabe ist die Behandlung des Personals eine Angelegenheit, die zwischen den Unternehmen auszuhandeln ist, und allenfalls bei arbeitsmarktpolitischer Brisanz bedarf es einer Vereinbarung mit dem öffentlichen Auftraggeber.

In Abbildung 13 wird das für die vertraglichen Regelungen entwickelte Referenzsystem für einen Wettbewerb um den Markt nochmals zusammengefaßt:

Abbildung 13: Referenzsystem - Vertragliche Regelungen



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Allgemeine Ergebnisse und Erfahrungen

3.1 Zielerreichung

3.1.1 Ordnungspolitische Ziele

Sofern den Privatunternehmern beim Angebot öffentlicher Dienstleistungen eine Einnahmenverantwortung dergestalt eingeräumt wird, daß diese sowohl die Gebühren selbst erheben als auch deren Höhe im Wettbewerb um die Auftragserteilung kalkulieren und Spielräume bei der Gebührensatzung erhalten, wird die für die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems wichtige *Lenkungsfunktion der Preise* durch einen Wettbewerb um den Markt wieder hergestellt. Dies verdeutlicht etwa der Fall der Warnow-Querung Rostock, wo die durch das Unternehmen zu erhebende Mautgebühr je nach der Verkehrsbelastung innerhalb eines vorgegebenen Rahmens variiert werden kann. Hier kann der Preis für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Dienstleistung an den bestehenden Knappheiten ausgerichtet werden.

Daneben ist die *Dezentralisierung* ein wünschenswerter Effekt bei der Privatisierung bisher vom Bund erbrachter Leistungen. Ein markantes Beispiel hierfür ist sicherlich die Regionalisierung im Schienenpersonennahverkehr im Wege der Bahnstrukturreform. Durch die Übertragung der Verantwortlichkeit für den SPNV von der im Bundeseigentum befindlichen Deutschen Bundesbahn auf regionale Entscheidungsträger konnten bei den dort durchgeführten Ausschreibungen bereits in zwei der untersuchten Fälle regionale Anbieter anstelle der weitestgehend noch zentralistisch organisierten DB AG beauftragt werden. Da sich natürliche Monopole vorwiegend bei regional gebundenen Dienstleistungsangeboten mit Netzcharakter begründen lassen, erfordert die Verwirklichung eines Wettbewerbs um den Markt nach obigem Muster nicht selten eine Übertragung der Aufgabenverantwortung von übergeordneter Verwaltungsebene auf regionale Instanzen.

3.1.2 Effizienzziele

Aus Gründen der Rechtfertigung vor der Öffentlichkeit und der Vorbildfunktion für andere Privatisierungsmaßnahmen ist eine

betriebswirtschaftliche Berechnung des Rationalisierungserfolges infolge umgesetzter Privatisierungen grundsätzlich vorteilhaft¹⁴⁶². Ein *Wirtschaftlichkeitsvergleich* zwischen dem öffentlichen Sektor und dem Privatsektor ist jedoch wegen der unterschiedlichen Rechnungsmethoden in den Sektoren nur sehr schwer möglich, denn öffentlichen Unternehmen mangelt es gegenüber den Privatunternehmen in der Regel an einem Kostenrechnungssystem, und somit sind kalkulierte Marktpreise mit den errechneten Verwaltungskosten nicht vergleichbar¹⁴⁶³. Auch die in wissenschaftlichen Untersuchungen durchgeführten Kostenvergleichsstudien zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor sind meist in ihrer Aussagefähigkeit recht eingeschränkt¹⁴⁶⁴. Derartige empirische Untersuchungen zu den Effizienzvorteilen der privaten Wirtschaft in wettbewerblichen Ausnahmebereichen belegen, daß in über der Hälfte der Fälle die private Produktion günstiger ausfällt. Dies ist vor allem dort zu beobachten, wo Leistungen im Ausschreibungsverfahren vergeben werden und die Kosten der Vertragsüberprüfung gering sind¹⁴⁶⁵.

Aus den im Rahmen dieser Studie untersuchten Beispielen konnten bezüglich der realisierten *Kosteneinsparungen* keine konkreten Ergebnisse in Erfahrung gebracht werden. Allenfalls waren Aussagen zur tendenziellen Abschätzung gemacht worden¹⁴⁶⁶, wie etwa der Vergleich zwischen der Abfallsammlung durch den vom Landkreis Göttingen beauftragten Unternehmer und der eigenbetrieblichen Leistungserstellung der Stadt, zwischen dem aktuellen Zuwendungen an einen privaten Busanbieter und dem geschätzten

¹⁴⁶² Vgl. VÖLLMICKE, C. (1996), a.a.O., S. 219.

¹⁴⁶³ Die Schwierigkeiten werden bei der Abschätzung des Rationalisierungserfolges bei Privatisierungen deutlich. Vgl. HAMER, E. (1981), a.a.O., S. 64 und 68 ff.

¹⁴⁶⁴ So wird von identischen Produkten ausgegangen, die sich uneingeschränkt vergleichen lassen. Unterschiede in den Produktionstechnologien blieben unberücksichtigt, oder es wurde lediglich auf den Aspekt verschiedener Eigentumsverhältnisse, nicht aber auf die bestehenden Wettbewerbsverhältnisse abgestellt. Vgl. POMMEREHNE, W. (1990), a.a.O., S. 39 u. S. 40.

¹⁴⁶⁵ Vgl. POMMEREHNE, W. (1990), a.a.O., S. 39.

¹⁴⁶⁶ Im Landkreis Steinburg wird etwa die Verringerung des Zuschusses für den ÖPNV mit grob 2,4 Mio. DM angegeben. Vgl. dazu die obige Fallbeschreibung.

Zuschußbedarf eines Regiebetriebes (Beispiel Itzehoe) oder dem Vergleich zwischen dem Baukostenansatz bei einer Regielösung und den letztlich beim Privatunternehmer entstandenen Baukosten (Beispiel Bad Wörishofen). Auch wenn keine genauen Kostenvergleiche möglich sind, so kann doch das Potential der Einsparmöglichkeiten damit verdeutlicht werden. Dies gilt bei anlageintensiven Dienstleistungen wie der Abwasserentsorgung insbesondere für den Bereich der Investitionskosten¹⁴⁶⁷. Die Einsparmöglichkeiten werden dagegen im Betrieb auf lediglich 10 % geschätzt¹⁴⁶⁸.

Beim Niedersächsischen Betreibermodell und in einigen Fällen der Abfallentsorgung wurden *Regiekostenrechnungen* als Vergleichsbasis herangezogen. Die Regiekostenrechnung enthält Ansätze für Kostenpositionen bei einer kommunalen Leistungserstellung, die dann in Relation zu den im Ausschreibungsverfahren geforderten Betreiberpreisen gesetzt werden. Hier ist der Vergleich jedoch schwer möglich, da die Kalkulation des Privatunternehmers unbekannt ist und die fiktiv angenommene kommunale Leistungserstellung von anderen Voraussetzungen ausgeht, als diese für die private Leistungserstellung gelten. Weiterhin ist die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen meist nicht gegeben, da sehr unterschiedliche Bedingungen vorliegen können.

Aufgrund der nicht genau zu beziffernden Kostenvorteile durch Einsatz eines Privaten war es in den untersuchten Fällen nur eingeschränkt möglich, das Ausmaß der *Haushaltsentlastung* anzugeben. In Schätzungen der befragten Vertreter der Kommunalverwaltungen wurde meist von verringerten Aufwendungen gegenüber einer Eigenerstellung ausgegangen. Das Ziel, über eine Privatisierung die öffentliche Verwaltung zu entlasten, kann in der Tendenz wohl auch als bestätigt angesehen werden. Einerseits mußte die Kommune das zur Leistungserstellung notwendige Personal nicht mehr selbst beschäftigen, außer in den Fällen der Personalgestellung, wobei mit der Zeit jedoch meist ein Ersatz

¹⁴⁶⁷ Dies wird anhand des beinahe um die Hälfte geringeren Baukostenansatzes des Privatunternehmers gegenüber den kommunalen Planungen im Fall der Kläranlage Bad Wörishofen deutlich.

¹⁴⁶⁸ So die Angaben des Vertreters der Stadt Bad Wörishofen.

durch private Arbeitsverhältnisse erfolgte. Darüber hinaus waren zur Durchführung der Ausschreibungsverfahren Aufträge an externe Beratungsbüros vergeben worden, oder es waren nur relativ wenig Mitarbeiter in die eigenständige Durchführung eingebunden. Vor allem aber machen sich verringerte Errichtungskosten und Ausgleichszahlungen bemerkbar. Prinzipiell bedeuten Einsparungen bei den Kosten der Leistungserstellung auch allgemeine Haushalts- und damit Steuerentlastungen, sofern diese nicht als Sickerverluste in der öffentlichen Verwaltung verlorengehen oder direkt an die Leistungsempfänger über Gebührensenkungen weitergegeben werden¹⁴⁶⁹. Die Gebühren für die öffentliche Dienstleistung fallen nach erfolgter Privatisierung in der Regel weder besonders hoch noch besonders niedrig im Vergleich zu den übrigen Kommunen in einer Region aus¹⁴⁷⁰.

Die Bedeutung einer wettbewerblichen Zahl der am Bietprozeß teilnehmenden Unternehmen verdeutlicht der Fall der Abfallsorgung Stendal. Hier konnten um ca. 30 % verringerte Kosten gegenüber der Erstausschreibung durch eine größere Teilnehmerzahl beim Verfahren zur wiederholten Neuvergabe verwirklicht werden. Teilweise wurde von den befragten Verwaltungsvertretern betont, daß durch die Vergabe auch die Leistungsqualität verbessert werden konnte, dies allerdings nicht selten mit erhöhten Kosten verbunden ist¹⁴⁷¹. Es gibt jedoch auch Fälle, wie etwa die Untersuchung der Vergabe von SPNV-Leistungen im VRS ergeben hat, wo sich trotz Verbesserungen des Angebotes insgesamt die fiskalischen Lasten noch verringert haben.

¹⁴⁶⁹ Dies wäre aus wissenschaftlicher Sicht wünschenswert, weil dann Effizienzvorteile in der Dienstleistungserstellung unmittelbar den Leistungsempfängern und nicht der Gesamtheit der Steuerzahler zugute kommen.

¹⁴⁷⁰ Dies haben die Befragungen der Verwaltungsvertreter in den untersuchten Praxisbeispielen ergeben. Vgl. dazu etwa die Fallbeschreibung zur Abwasserentsorgung in Bad Laer, wo die Gebühren in einem kreisweiten Vergleich im Mittelfeld angesiedelt sind.

¹⁴⁷¹ Dies gilt etwa für die Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Hansestadt Rostock, die ausgehend von der Versorgungsqualität in der ehemaligen DDR durch das private Betreibermodell erhebliche Verbesserungen erfahren hat.

3.1.3 Wettbewerbspolitische Ziele

Grundsätzlich hat die Konzeption eines Wettbewerbs um den Markt wie erwähnt zum Ziel, eine allokationstheoretische Second-best-Lösung zu bieten, mit deren Hilfe auch in wettbewerblichen Ausnahmebereichen eine Erfüllung der *Wettbewerbsfunktionen* erreicht wird. Diese Zielsetzung kann mit den in der Praxis gemachten Erfahrungen weitgehend als verwirklicht angesehen werden. Im Bereich der statischen Funktionen wird die Optimierung der Faktorallokation anhand der beschriebenen Kostenreduzierungen deutlich. Hinsichtlich einer bedarfsgerechten Güterversorgung erweist sich die Einbindung privater Unternehmer ebenfalls als vorteilhaft. Gegenüber öffentlichen Unternehmen besitzen Privatunternehmer, sofern diesen eine Absatzverantwortung zugewiesen wird, eine ausgeprägte Orientierung an den Kundenwünschen. Wie unter Punkt 2.3 beschrieben, kann der Privatanbieter über ein bedarfsgerechtes Angebot die eigene Erlössituation verbessern. In den untersuchten Praxisbeispielen wurden jedoch in aller Regel durch die detaillierten Vorgaben in den Ausschreibungsverfahren wenig Möglichkeiten zur eigenverantwortlichen Angebotsgestaltung gelassen. Trotzdem war meist ein kulant und kundenfreundliches Agieren des Privatunternehmers positiv zu verzeichnen.

Im Bereich der dynamischen Funktionen bestehen gleichfalls noch gewisse Hemmnisse zur Entfaltung von Innovationen, die über einen Planungswettbewerb vermehrt abzubauen wären. Sofern kommunale Vorgaben die aktuelle technische Entwicklung berücksichtigen, werden Ausschreibungen immerhin der Imitationsfunktion gerecht. Darüber hinaus muß bislang unbekannten Lösungsmöglichkeiten durch den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren der Weg zur Umsetzung geöffnet werden.

Der Wettbewerb um den Markt bietet weiterhin eine *Optimierung der Produktionskapazitäten* angesichts sich verändernder Verbrauchsgewohnheiten. Das private Betreiberunternehmen hat einen Anreiz, von vornherein durch eine möglichst genaue Bedarfsuntersuchung die Kapazität der Anlagen zur Leistungserstellung der künftigen Entwicklung anzupassen. Über eine möglichst bedarfsgerechte Bemessung der Kapazitäten können die Anbieter

das kostengünstigste Angebot unterbreiten. Sind jedoch die Kapazitäten von langlebigen Anlagenteilen bei der wiederholten Vergabe zu hoch bemessen, so müßte der Verlust aus der zwangsläufigen Minderauslastung zu Lasten der Kommune gehen, da diese auch im Falle der Eigenerstellung dafür hätte aufkommen müssen. Die Kosten aus einer übergroßen Kapazität können dem nachfolgenden Unternehmer, der für die Errichtung der Anlagen nicht verantwortlich zu machen ist, nicht angelastet werden¹⁴⁷². Immerhin könnte dieser die Personalkapazitäten und die Betriebskonzeption an den veränderten Umfeldbedingungen ausrichten. Zusätzlich wird ein Privatunternehmer bereits bei der Erstvergabe die Kapazitäten bestmöglich an den zukünftig zu erwartenden Entwicklungen ausrichten, um bei der Folgeausschreibung mit der von ihm errichteten Anlage wiederum das günstigste Angebot unterbreiten zu können.

Daß Änderungen der Verbrauchsgewohnheiten bei öffentlicher Leistungserstellung nur unzureichend Eingang finden, zeigt die Praxis. So hätte beispielsweise in Ostdeutschland bei Bemessung der neu zu errichtenden Abwasseranlagen eine Marktuntersuchung durch den Privatunternehmer ergeben können, daß durch die kostendeckenden Abwassergebühren im Vergleich zur kostenfreien Wassernutzung und Einleitung in der ehemaligen DDR der Wasserverbrauch rückläufig sein wird. Von den Kommunen waren jedoch - auch wenn Betreibermodelle umgesetzt wurden - meist strikte Planungsvorgaben zu den Kapazitätsanforderungen an die abwassertechnischen Einrichtungen gemacht worden. In der Konzeptionierung der Anlagen hätten eigenverantwortliche Privatanbieter im Planungswettbewerb vermutlich mehr Anreize und Potentiale zu einer zukunftsorientierten Bedarfsabschätzung besessen.

Eine weitergehend angestrebte Zielsetzung bei Privatisierungen ist - wie in Teil I A. 2.1 ausgeführt - die Stärkung der Marktchan-

¹⁴⁷² Der Erstanbieter müßte jedoch in der Folgeausschreibung sein Angebot an der von ihm konzeptionierten Anlage ausrichten, um hier die Verantwortlichkeit für eine optimierte Kapazitätsbemessung zu schaffen. Dies gilt nicht für den Fall, daß die Kommune in den Vorgaben zur ersten Ausschreibung eine bestimmte Kapazität vorgegeben hat.

cen *kleiner und mittlerer Unternehmen*. Dies kann zwar nicht Zielsetzung in den Vergabeverfahren sein, in denen primär Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund stehen. Zu fragen ist jedoch, inwieweit obiges Ziel in der Praxis ein Argument gegen den Wettbewerb um den Markt darstellen kann. Eine Bevorzugung von KMU bei der öffentlichen Auftragsvergabe kann für den in dieser Studie untersuchten Bereich nicht generell bestätigt werden. Dies ist wohl mehr für die Fälle privatisierter Annex Tätigkeiten wie Gebäudereinigung, Werkstätten, Kantinen und anderer Beispiele zur Eigenbedarfsdeckung der öffentlichen Verwaltungen mit handwerklich geprägter Anbieterstruktur vorstellbar. In mehreren der untersuchten Fälle wurden dagegen bevorzugt Großunternehmen aufgrund gebotener Sicherheiten und Erfahrungen beauftragt. Da es sich bei den erörterten Aufgabenbereichen um umfangreiche Dienstleistungsaufträge mit entsprechender politischer Tragweite handelt, sind die Kommunen nicht bereit, kleine unerfahrene Unternehmen ohne finanzielle Absicherungen zu beauftragen. Dennoch können dabei kleinere Anbieter über Subunternehmerbeauftragung in das private Leistungsangebot eingebunden werden. Zudem ist gegenüber der staatlichen Dienstleistungserstellung zu konstatieren, daß durch den Wettbewerb um den Markt überhaupt erst die Möglichkeit für kleine und mittlere Unternehmen zur Leistungsübernahme geschaffen wurde, auch wenn in der Praxis teilweise erfahrene Großunternehmen bevorzugt werden.

Bezüglich einer gewünschten *Stärkung der inländischen Wettbewerbsfähigkeit* durch die Privatisierung ist zunächst festzuhalten, daß durch die Betreibermodelle in der Abwasserwirtschaft oder bei Infrastrukturvorhaben die Attraktivität der inländischen Märkte erhöht wird, was die Gebote ausländischer Unternehmen bei den Ausschreibungen belegen. Damit wird auch der Wettbewerb im Inland angeregt. Gleichfalls bedeutet die Umsetzung privater Betreiberlösungen, daß sich inländische Unternehmen aus der Bundesrepublik das Know-how für die Übernahme wasserwirtschaftlicher oder infrastruktureller Aufgaben im Ausland aneignen können. Die sich ergebenden internationalen Verflechtungen werden etwa an der Kooperation der Großkonzerne Thyssen und der französischen Lyonnaise des Eaux durch die gemeinsame Tochter EURAWASSER deutlich.

3.1.4 Übrige wirtschaftspolitische Zielsetzungen

Das öffentlichen Dienstleistungsangebot ist oftmals eng mit allgemeinpolitischen Interessen verwoben, d. h. Ziele anderer Politikbereiche sind mit dem bislang staatlichen Leistungsangebot verbunden. Es wird befürchtet, daß diesen im Rahmen einer privaten Leistungserstellung nicht mehr ausreichend nachgekommen wird. Diese Sorge kann jedoch mit den vorliegenden Ergebnissen aus den untersuchten Praxisbeispielen eines Wettbewerbs um den Markt nicht bestätigt werden.

In den Bereichen Verkehr sowie Abwasser- und Abfallentsorgung spielen vor allem *umweltpolitische Aspekte* eine Rolle. Auf dem Gebiet der Abwasserentsorgung spricht zunächst für eine Privatisierung, daß, wie oben bereits angesprochen, öffentliche Kontrollinstanz und Betreiberunternehmen voneinander getrennt und somit eine Durchsetzung von Umweltauflagen erleichtert wird¹⁴⁷³. Die untersuchten Praxisfälle konnten dementsprechend bestätigen, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Einleitungswerte auch von den Privaten eingehalten wurden. Die Betreiber hätten sonst für die zusätzlichen Kosten durch Grenzwertverletzungen aufkommen müssen. Umweltpolitische Anforderungen an das Dienstleistungsangebot können prinzipiell immer Eingang in die Vorgaben zur Leistungsvergabe finden, so daß ein Wettbewerb um den Markt Aspekten der Umweltpolitik nicht zuwiderläuft. Darüber hinaus kann eine an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientierte Entgeltregelung, wie sie z. B. durch die vorgesehenen Straßenbenutzungsgebühren im beschriebenen Fall der Warnow-Querung Rostock zur Anwendung kommt, einen Anreiz zum ressourcenschonenden Umgang mit dem öffentlichen Leistungsangebot auf seiten der Nutzer von Infrastruktur schaffen¹⁴⁷⁴.

Besonders problematisch ist im Bereich von Abwasser- und Abfallentsorgung, daß aus ökologischer Perspektive eine Reduzierung des Mengenumsatzes erwünscht ist¹⁴⁷⁵. Diese Zielsetzung kann -

¹⁴⁷³ Vgl. GRANDJOT, H. H. (1995), a.a.O., S. 25.

¹⁴⁷⁴ Vgl. ebenda, S. 25.

¹⁴⁷⁵ Wie auch im Betreibermodell bei Einnahmenverantwortung des Unternehmers bei Abfall- und Abwasserentsorgung ein Anreiz zur Gebührensenkung und

ohne besondere Rahmenregelung - dem privaten Interesse der Gewinnmaximierung widersprechen, sofern dem Unternehmer eine eigene Einnahmenverantwortung eingeräumt wird. Eine reduzierte Auslastung der Kapazitäten bedeutet Stückkostenerhöhungen, so daß Entgeltanpassungen gefordert und schließlich die Gebühren erhöht werden. Den Endverbrauchern ist dann schwer verständlich zu machen, warum bei Verbrauchseinsparungen höhere Preise zu zahlen sind. Diese Problematik ergibt sich allerdings auch bei einer rein öffentlichen Leistungserstellung. Bei einem Wettbewerb um den Markt besteht hingegen die Option, bei Neuausschreibungen die aufgrund von Umweltauflagen zu reduzierenden Verbrauchsmengen zu berücksichtigen. Diese können als Vorgabe in der Ausschreibung formuliert werden.

Die Frage der politisch bedingten Umsatzreduktion stellt sich im Bereich des ÖPNV nicht. Hier ist sogar aus umweltpolitischer Sicht ein Mehr an Leistung gewollt, da eine Verlagerung vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr gewünscht wird. Hier decken sich demnach die Interessen des Unternehmers nach einer Umsatzsteigerung mit der politischen Vorgabe, die Stellung des ÖPNV zu stärken.

Daneben sind auch - wie in Teil I A. 2.1 angesprochen - *sozialpolitische Gesichtspunkte* bei öffentlichen Dienstleistungen von Bedeutung. Diesen läßt sich bei einem Wettbewerb um den Markt ebenfalls sehr gut nachkommen. Beispielsweise können sozialpolitische Forderungen durch die Vorgabe von Mindeststandards des Angebots im ÖPNV in Verbindung mit einer bestimmten Tariffhöhe bei der Ausschreibung Berücksichtigung finden. Ist die verlangte Tariffhöhe nicht kostendeckend, wird ein Ausgleichsbetrag an den Unternehmer geleistet.

Dabei ist der Wettbewerb um den Markt gegenüber einem öffentlichen Leistungsangebot mit dem Vorteil verbunden, daß die Erfüllung der gesellschaftlich wünschenswerten Leistung zu den geringsten Kosten ermöglicht wird, da der vom Verkehrsunternehmer für die Leistungserbringung verlangte Ausgleichsbetrag im

damit gleichzeitig zur Erfüllung ökologischer Zielsetzungen bestehen kann, wurde bereits in Punkt 2.4 erläutert.

Wettbewerb zwischen den Bieterunternehmen minimiert wird. Dies konnte in den Expertengesprächen tendenziell bestätigt werden, wenn auch keine genauen Angaben zum Ausmaß der Einsparungen zu erhalten waren. Weiterhin ist die öffentliche Hand bei einem Ausschreibungswettbewerb gezwungen, durch die Beschreibung des gewünschten Leistungsniveaus in den Ausschreibungsunterlagen die für den ÖPNV gesteckten Zielsetzungen offenzulegen; die damit verbundenen Kosten werden durch die vertraglich zu vereinbarende Ausgleichszahlung offenbar. Bei kommunalen Verkehrsbetrieben dagegen wird der Zusammenhang von Defizitausgleich und Leistungsangebot weniger deutlich.

Aus sozialpolitischer Perspektive wird in einem staatlichen Leistungsangebot der Vorteil gesehen, Versorgungssicherheit für die gesamte Bevölkerung garantieren zu können. Der Vorwurf an private Unternehmen lautet demgegenüber, sie würden ausschließlich lukrative Leistungen anbieten, während gesellschaftlich wünschenswerte, aber defizitäre Bedarfsdeckung nicht erfolgt. In der Fachliteratur ist von der Gefahr des sogenannten „*Rosinenpickens*“ die Rede¹⁴⁷⁶. Dies gilt etwa für Dienstleistungsangebote in der Fläche, die nur zu sehr viel höheren Kosten erstellt werden können als in Ballungszentren. Zu deren Deckung ist die Zahlungsbereitschaft der potentiellen Nutzer aber oftmals nicht ausreichend, so daß entweder gar kein Angebot oder eines unter Verlust zustande kommt¹⁴⁷⁷. Derartige Angebote ließen sich einerseits als zusammengefaßtes Bündel von rentablen und defizitären Leistungen im politisch als wünschenswert erachteten Ausmaß ausschreiben. Dies würde jedoch eine Quersubventionierung der defizitären Leistungsbereiche aus Erlösen der übrigen Angebote bedeuten. Die Leistungsbereiche wären daher bevorzugt getrennt zu vergeben und der notwendige Defizitausgleich dem Wettbewerb um den Markt auszusetzen.

¹⁴⁷⁶ Vgl. GROSSEKETTLER, H. (1988), a.a.O., S. 10.

¹⁴⁷⁷ Zur Angleichung der Lebensverhältnisse wird von der Politik oftmals die Forderung erhoben, die Dienstleistungen müßten in der Fläche zu gleichen Preisen wie in Zentren angeboten werden, d. h. die Leistungserstellung wird defizitär, und die öffentliche Hand muß Ausgleichszahlungen leisten, deren Höhe wiederum im Wettbewerb zu ermitteln ist.

Andererseits wird das Rosinenpickerargument allein dadurch entkräftet, daß - wie gezeigt werden konnte - teilweise die Übernahme weniger attraktiver oder gar verlustintensiver Bereiche für Unternehmen interessant sein kann, wenn dadurch die Chance zu einem generellen Markteinstieg über Prestigeobjekte gegeben ist¹⁴⁷⁸. Nach dem Gesetz besteht darüber hinaus etwa im ÖPNV unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, so daß Unternehmen neben gewinnträchtigen Angeboten auch zu ergänzenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei staatlichem Verlustausgleich verpflichtet werden können¹⁴⁷⁹.

3.2 Überwindung allgemeiner Hemmnisse

3.2.1 Widerstände in der Verwaltung

Die Skepsis der Kommunen gegenüber privaten Betreibermodellen in der Abwasserwirtschaft ist nicht unerheblich. Nach Aussage eines Vertreters im Niedersächsischen Wirtschaftsministerium, welcher die Umsetzung der Betreibermodelle in den Gemeinden unterstützend begleitete, sind die Widerstände in den Kommunen gegen privatwirtschaftliche Betreiberlösungen ausgeprägt. Insbesondere wird als Argument eine möglicherweise mangelnde Qualität der Anlagen genannt, da das Privatunternehmen nicht auf Haltbarkeit, sondern primär auf Kosteneinsparungen ausgerichtet sei. Es wird befürchtet, daß die Anlagen mit einfachsten Mitteln und geringstem Aufwand errichtet werden und deshalb gerade einmal über die Vertragslaufzeit hinweg bestehen können¹⁴⁸⁰. Die zumindest in den ersten Jahre gemachten Erfahrungen mit öffentlichen Dienstleistungsangeboten durch Private bestätigen diese

¹⁴⁷⁸ Dazu ist kritisch anzumerken, daß dies nicht selten Quersubventionierungen aus anderen, einträglichen Geschäftsbereichen voraussetzt, zu denen vor allem Großunternehmen in der Lage sind. Doch auch für kleinere Unternehmen, für die diese Option nicht gegeben ist, mag eine knappe Kalkulation zum Markteinstieg sinnvoll sein, wenn spätere Renditeerwartungen dies kompensieren.

¹⁴⁷⁹ Dies sehen etwa die EG-Richtlinie 1191/69 vor. Vgl. BATZILL, R. (1995), a.a.O., S. 81f.

¹⁴⁸⁰ Vgl. NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.97.

Bedenken jedoch nicht, denn die von privaten Investoren errichteten Abwasserkläranlagen gelten zumindest als recht modern und erfüllen die geforderten Grenzwerte zur Einleitung. Inwieweit die Haltbarkeit über die gesamten 20-30 Jahre gegeben ist, kann allerdings jetzt noch nicht gesagt werden. Zu erwarten ist aber immerhin, daß die Betreiber aufgrund ihrer vertraglichen Haftungsverpflichtung und der drohenden Verluste bei Heimfall der Anlagen eine ordnungsgemäße Leistungserstellung garantieren werden.

Widerstände gegen Privatisierungslösungen konnten nicht nur auf seiten der Aufgabenträger selbst, sondern auch bei übergeordneten Instanzen beobachtet werden. So haben sich teilweise - wie dargestellt - Genehmigungsbehörden gegen Betreibermodelle im Abwasserbereich ausgesprochen. Dies geschah aber in den beschriebenen Fällen nur dann, wenn es erstmalig in einem Bundesland zur Umsetzung derartiger Projekte kam¹⁴⁸¹.

Der von seiten der Politik und der öffentlichen Verwaltungen befürchtete *Verlust an Einflußmöglichkeiten* auf die Leistungserstellung konnte in den Untersuchungsergebnissen keine Bestätigung finden. In den Vorgaben zur Ausschreibung werden - wie in Teil II geschildert - meist sehr detaillierte Angaben zum gewünschten Leistungsangebot gemacht. Zudem können die Kommunen teilweise im Wege der Vertragsbeiräte Einfluß auf wesentliche Entscheidungen des Unternehmers während der Vertragslaufzeit nehmen. Damit ist es den Kommunen gut möglich, weiterhin ihre Interessen zu vertreten. Allerdings wäre aus wissenschaftlicher Sicht eine größere Zurückhaltung der öffentlichen Hand wünschenswert, um den Privatunternehmern Handlungsfreiräume zur Umsetzung eigenverantwortlicher Konzepte zu belassen. Der Einfluß der öffentlichen Hand ist auf die Formulierung von grundsätzlichen Anforderungen an das Dienstleistungsangebot im Ausschreibungsverfahren zu beschränken.

Von den befragten Vertretern der Verwaltungen, die in den jeweiligen Fällen die Aufgabenträgerschaft innehatten und die Vergabe durchführten, wurde meist *Zufriedenheit* mit den gefundenen

¹⁴⁸¹ Dies zeigen die oben beschriebenen Fälle Algermissen und Bad Wörishofen in Teil II A. 2.1.2. und 2.3.

Lösungen geäußert. Nur selten wurden in Teilbereichen negative Erfahrungen angeführt¹⁴⁸². In der Grundtendenz bestätigt diese Zufriedenheit mit der praktischen Umsetzung eines Wettbewerbs um den Markt die Machbarkeit und Vorteilhaftigkeit dieser Konzeption in den untersuchten Bereichen. Als Vorteile der Beauftragung von Privatunternehmen werden weiterhin die in der Regel den Erwartungen entsprechende technologische *Umsetzung der Maßnahmen* und die meist recht kurzen Bauzeiten angeführt. Letztlich wird positiv erwähnt, daß bei Einbeziehung privater Wirtschaftseinheiten in das Angebot öffentlicher Dienstleistungen die öffentliche Hand für Ineffizienzen nicht mehr verantwortlich gemacht werden kann. Gleichfalls wird in der Regel die Zusammenarbeit mit dem Privatunternehmen gelobt, und selbst im Falle von Vertragsstreitigkeiten ist meist von gütlichen Einigungen die Rede.

3.2.2 Widerstände der Arbeitnehmervertreter

Der Kritik an Privatisierungen durch Gewerkschaften, die den *Besitzstandsschutz der öffentlich Bediensteten* fordern, konnte in den beschriebenen Beispielen in aller Regel dadurch begegnet werden, daß sich entweder gar keine Personalfrage stellte (z. B. bei der Infrastrukturmaßnahme als Leistung ohne vorherigen öffentlichen Anbieter oder bei den SPNV-Vergaben, wo die DB AG als Großkonzern Auftragsverluste ohne Arbeitsplatzverluste verschmerzen kann) oder das ehemals beim öffentlichen Unternehmen beschäftigte Personal vom Privatunternehmer übernommen wurde. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß es für die Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung bedeutend sein kann, ob unter Umständen vertragliche Verpflichtungen des Privatunternehmers zur Übernahme des Personals bisheriger Staatsbetriebe das Kostensenkungspotential erheblich verringern könnten oder ob sich die nicht übernommenen Arbeitskräfte sinnvoll in anderen Verwaltungsbereichen einsetzen lassen bzw. diese quasi nur aus sozi-

¹⁴⁸² Relativierend ist zu beachten, daß die befragten Verwaltungsvertreter von den selbst entwickelten Verfahrensformen und den vertraglichen Regelungen zwar überzeugt waren, dies aber durchaus eine subjektive Sichtweise darstellen kann.

alpolitischen Erwägungen heraus weiter im Staatsdienste verbleiben¹⁴⁸³.

Darüber hinaus konnte das Argument der Arbeitnehmervertreter, daß sich für die Arbeitnehmer zwangsläufig die Bedingungen bei Wechsel in privatwirtschaftliche Arbeitsverhältnisse verschlechtern, nicht bestätigt werden. In mehreren Fällen wurde ein höheres Lohnniveau beim Privatunternehmer bei nur geringfügig gestiegenen Anforderungen (z. B. Göttingen) gezahlt. Teilweise konnten gar bei den Privatunternehmern mehr Mitarbeiter eingestellt werden (z. B. Bad Laer), als dies beim kommunalen Betrieb der Fall war. Selbst aus Arbeitnehmersicht ist damit eine Vergabe der Leistungserbringung an Privatunternehmen nicht unbedingt mit Nachteilen verbunden und kann vielmehr Verbesserungen bedeuten¹⁴⁸⁴. Kritik von Gewerkschaftsseite wird aber zusätzlich dann laut, wenn Aufträge wie im Falle der Warnow-Querung an ausländische Firmen vergeben werden. Eine Eingrenzung des Bieterkreises auf die nationale Ebene ist allerdings aus dem Aspekt der Verfahrenseffizienz der Ausschreibung nicht zu akzeptieren und je nach Auftragswert europarechtlich zudem nicht zulässig.

Letztlich konnte auch der Vorwurf, private Unternehmen wären vor allem daher günstiger als öffentliche Betriebe, weil Personal zu *unsozial niedrigen Löhnen* beschäftigt würde¹⁴⁸⁵, nach den Erfahrungen in den Praxisbeispielen entkräftet werden, da die Personalübernahme meist zu gleichen oder vergleichbaren Bedingungen erfolgte. Auch wurden die öffentlichen Stellen nicht durch sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse ersetzt, wie ebenfalls bei der Kritik von Gewerkschaftsseite häufig unterstellt wird.

¹⁴⁸³ Vgl. STEINHEUER, W. (1991), a.a.O., S. 52.

¹⁴⁸⁴ Beispielsweise wurde die formale Privatisierung der Flugsicherung Anfang der 90er Jahre mit der Begründung durchgeführt, eine privatrechtliche Gesellschaftsform ermögliche eine leistungsgerechtere Entlohnung der Bediensteten. Für die Flugsicherung bestand zuvor das Problem, bei der starren Beamtenbesoldung noch neue Mitarbeiter für die Übernahme der Tätigkeiten zu finden. Es kann also nicht generell behauptet werden, die Arbeitsbedingungen seien in öffentlich-rechtlichen Unternehmen besonders günstig. Vgl. dazu O.V., Spürbarer Ärger, in: Der Spiegel Heft 48/1989, S. 139.

¹⁴⁸⁵ Vgl. GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT (1994), a.a.O., S. 208.

Dies ließe sich ohnehin über entsprechende Vorgaben der öffentlichen Hand vor der Vergabe und eine vertragliche Fixierung unterbinden¹⁴⁸⁶. Zudem konnten nach Auskünften der befragten Vertreter der Kommunalverwaltungen Kosteneinsparungen vor allem im konzeptionellen Bereich begründet werden und weniger bei den Betriebs- und Personalkosten. Dies weist darauf hin, daß Einsparungen nicht das Ergebnis einer drastischen Verschlechterung der Bedingungen für die Arbeitnehmer sind. Gewerkschaften nehmen vor allem dann eine kritische Haltung gegenüber den Privatisierungsmodellen ein, wenn ihre Position durch den Wechsel des Anbieters¹⁴⁸⁷ geschwächt wird.

Auch von seiten der Leistungsempfänger und anderer Interessengruppen wird nur selten Kritik an den privatwirtschaftlichen Lösungen laut. Da häufig mit der Vergabe auch Leistungsverbesserungen einhergingen (etwa durch den Einsatz moderner Fahrzeuge im ÖPNV oder die verbesserte Trinkwasserqualität in Rostock), ist die Zufriedenheit der Nutzer erklärlich. Teilweise wird allerdings die Veränderung in finanzieller Hinsicht durch den Einsatz privater Betreiber wie im Abwassersektor gar nicht erst wahrgenommen, da die Entgeltabrechnung zwischen dem Betreiberunternehmen und der Kommunalverwaltung erfolgt und somit kein direkter Bezug zu den Abwassergebühren besteht. Zu Befürwortung oder Ablehnung von Verlagerungen in die Privatwirtschaft kommt es je nach der Wirkung auf die Gebührenhöhe. So wird immer dann Kritik laut, wenn Gebührenerhöhungen notwendig werden.

3.2.3 Rechtliche Grenzen

Hinsichtlich der bestehenden rechtlichen Grenzen bei der Verwirklichung eines Wettbewerbs um den Markt kann festgehalten werden, daß ein Betreibermodell, bei dem die Kommune für die Aufgabe grundsätzlich verantwortlich bleibt und nicht unerheblich

¹⁴⁸⁶ Vgl. ZENTGRAF, B. (1994), a.a.O., S. 15.

¹⁴⁸⁷ Während im Fall einer Beauftragung eines privatrechtlichen Unternehmens die ÖTV in der Regel die Vergabeentscheidung ablehnt, wurden diese etwa von der GdED im Fall des VRS begrüßt, da hier die DB AG den Zuschlag erhielt.

che Einflußrechte besitzt, ohne größere Komplikationen umzusetzen ist. Teilweise ist in den betreffenden Fachgesetzen direkt die Einbindung privater Wirtschaftseinheiten bei der Leistungserbringung vorgesehen. Sowohl die Betreibermodelle in der Abwasserentsorgung als auch solche auf dem Gebiet der Infrastruktur besitzen eine gesonderte gesetzliche Legitimation. Das Konzessionsmodell mit autonomer Gebührenerhebung ist dagegen häufig ausgeschlossen¹⁴⁸⁸.

Die befragten Vertreter der Verwaltungen bezeichneten den gesetzlichen Rahmen für die Umsetzung der Privatisierungsmaßnahmen nicht als hinderlich. Als Fazit wird in der Literatur u. a. gezogen, daß der gesetzliche Rahmen für die öffentliche Verwaltung einer Privatisierung öffentlicher Leistungen aber auch nicht gerade förderlich ist, da einerseits die Kommunen nahezu unbegrenzt einer wirtschaftlichen Betätigung nachgehen können und bislang von Rechts wegen kein wirksamer Schutz der privaten Konkurrenz zu erreichen war¹⁴⁸⁹. Grundsätzlich sollte möglichst eine gesetzliche *Rahmenordnung* bestehen, die Privatisierungsbemühungen nicht im Wege steht. So sollte etwa in Fachgesetzen direkt die Möglichkeit zur Einbindung Privater in die Aufgabenerfüllung vorgesehen werden, und Finanzzuweisungen sollten nicht nur im Falle einer öffentlichen Leistungserstellung gewährt werden¹⁴⁹⁰. Wenn auch die juristische Auslegung unterschiedlich ausfällt, kann alles in allem festgehalten werden, daß bereits die bestehende Rechtsordnung genügend Raum für weiterführende Privatisierungen bietet, wenn sich auch teilweise durch Gesetzesreformen dieser Spielraum noch sinnvoll erweitern läßt.

Teilweise wurde das nach den *Verdingungsordnungen* durchzuführende Vergabeverfahren von den befragten Vertretern der Verwaltungen als recht unproblematisch bezeichnet, gleichzeitig aber auch der damit verbundene Aufwand betont. Über die mit dem

¹⁴⁸⁸ Das Betreibermodell für die Straßeninfrastruktur sieht immerhin die Möglichkeit zur Gebührenerhebung vor. In der Abfallentsorgung, bei der das Kreislaufwirtschaftsgesetz die vollständige Übertragung der Leistungsverantwortung vorschreibt, wäre ein Konzessionsmodell vorstellbar.

¹⁴⁸⁹ Vgl. SCHOCH, F. (1994c), a.a.O., S. 335.

¹⁴⁹⁰ Vgl. METZGER, M. (1990b), a.a.O., S. 79 f. u. 7.

Ausschreibungsverfahren in Verbindung stehenden Kosten konnten keine genauen Angaben gemacht werden. Bei kleineren Verwaltungseinheiten sind tendenziell die Beratungsleistungen externer Fachbüros zur Durchführung der Vorplanungen und der Bewertung der eingehenden Angebote der größte Posten¹⁴⁹¹. Sind dagegen die öffentlichen Auftraggeber in der Lage, selbst diese Aufgaben zu übernehmen, handelt es sich im wesentlichen um Personalkosten¹⁴⁹². Von den befragten Vertretern der Kreisverwaltung Göttingen wurde betont, daß die mit der Vergabe in Verbindung zu bringenden Aufwendungen im Vergleich zum Auftragswert noch recht gering ausfallen.

3.3 Sonstige Erfahrungen

Nicht selten waren die Kommunen bei der Umsetzung der notwendigen Maßnahmen auf sich gestellt, da entweder bis zu diesem Zeitpunkt noch keine vergleichbaren Vergaben stattgefunden hatten oder auch von übergeordneten Behörden *keine Hilfestellung* geleistet wurde. Ausnahmen sind hier die sogenannten Pilotprojekte, bei denen auf Landesebene ein Interesse der übergeordneten Stellen an der Umsetzung der privatwirtschaftlichen Lösung besteht. Die Betreuung des Niedersächsischen Betreibermodells durch das Landeswirtschaftsministerium und das Pilotprojekt Warnow-Querung durch das Bundesverkehrsministerium stellen derartige Ausnahmen dar. Vonseiten der Kommunen werden denn auch nicht selten vermehrte Beratungsleistungen gefordert¹⁴⁹³. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Vergabeinstanzen vereinzelt dazu übergehen, ihr erlangtes Know-how zu

¹⁴⁹¹ Die Beratungskosten werden im Fall Bad Laer wie auch beim ÖPNV im Landkreis Steinburg mit rund 100.000 DM angegeben, für das Infrastrukturvorhaben Warnow-Querung dagegen mit 2-3 Mio. DM.

¹⁴⁹² Beim VRR wurden von den 160 Mitarbeitern 10 mit der Durchführung des Vergabeverfahrens betraut. In Neuwied wird ein Beamter des höheren Dienstes beschäftigt, dessen Aufgabe die Vorbereitung der Folgeausschreibung ist.

¹⁴⁹³ So z. B. der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der in einer Resolution eine verbesserte Beratung für eine kosteneffiziente Entsorgungsplanung im Abwasserbereich einfordert. Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1995), a.a.O., S. 434.

vermarkten, indem etwa die verwendeten Vertragswerke an Interessierte veräußert oder vollständige Beratungsleistungen angeboten werden. Ein Forum für den Erfahrungsaustausch bietet zudem die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST), in deren Mitteilungsblatt einzelne Kommunen Ausschreibungsunterlagen von bereits durchgeführten Vergaben anbieten¹⁴⁹⁴ oder für ein anstehendes Verfahren um Unterstützung durch andere in diesem Feld erfahrene Kommunen bitten¹⁴⁹⁵.

Kritik zu üben ist schließlich an den Transformationsprozessen in der ehemaligen DDR nach der Wende Anfang der 90er Jahre. In den neuen Bundesländern erfolgte bei der Umwandlung des ehemals volkseigenen Vermögens meist eine Orientierung an den bestehenden Strukturen in der alten Bundesrepublik. Die Chancen zu einer verstärkten Verlagerung in den Privatsektor wurden nicht genutzt¹⁴⁹⁶. So ist - wie bereits beschrieben - insbesondere im Bereich des ÖPNV in den meisten Fällen eine Privatisierung der Verkehrsunternehmen ausgeblieben. Es kam vielmehr zu einer Vermögensübertragung an kommunale Verkehrsunternehmen nach westdeutschem Vorbild. Hier hätte sich die Chance geboten, vermehrt Private in das öffentliche Dienstleistungsangebot einzubinden. Im Bereich der Wasserwirtschaft wurden immerhin in mehreren Fällen private Betreibermodelle verwirklicht, der Großteil der Einrichtungen wurde jedoch bei Auflösung der WAB in kommunale Hände überführt.

¹⁴⁹⁴ So die Gemeinde Oberasbach für die Ausschreibung eines Netzwerkes. Vgl. MITTEILUNGEN DER KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (MittKGST), 1995, S. 110.

¹⁴⁹⁵ Z. B. die Stadt Hagen für die Vergabe von Bau, Betrieb und Wartung der städtischen Straßenbeleuchtung oder die Stadt Plauen für die Übertragung von Ordnungsaufgaben. Vgl. MITTEILUNGEN DER KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (MittKGST) 1994, S. 10 und S. 73.

¹⁴⁹⁶ Vgl. KÖNIG, K. (1993), a.a.O., S. 1082.

B. Übertragbarkeit auf andere Sektoren

1. Energie

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechtes vom 24.04.98 für den Energiemarkt ist in der Bundesrepublik die Stromrichtlinie der EU (Richtlinie 96/92/EG) umgesetzt worden. Auf diesem Wege wurde die kartellrechtliche Sonderregelung für die Energiewirtschaft nach § 103 GWB abgeschafft (Beseitigung der Gebietsmonopole und Ausschließlichkeitsrechte bei der Wegenutzung). Den Verbrauchern steht es nun frei, den bevorzugten Stromanbieter zu wählen¹⁴⁹⁷. Konkret wurde in § 6 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) direkt ein Rechtsanspruch auf den Zugang zum Stromnetz formuliert, nachdem es grundsätzlich dem Netzbetreiber obliegt, die Gründe für einen Ausschluß von der Nutzung oder eine Schlechterstellung Dritter gegenüber der eigenen Nutzung des Netzes darzulegen (Beweislastumkehr)¹⁴⁹⁸. Der Anspruch auf diskriminierungsfreien Netzzugang kann gerichtlich eingeklagt oder über Einschaltung der Kartellbehörde durchgesetzt werden¹⁴⁹⁹. Daneben sind jedoch auch Einschränkungen für den Netzzugang genannt worden, wie etwa zum Schutz der ostdeutschen Braunkohle oder erneuerbarer, umweltfreundlicher Energien (z. B. auch die Kraft-Wärme-Kopplung)¹⁵⁰⁰. Zudem erfolgt die Markttöffnung der Netze für Dritte nur nach bestimmten Quoten von zunächst 20 % und erst nach zehn Jahren 50 %. Der Wettbewerb über die Lieferantenwahl des Letztkunden ist damit durch das weiterhin bestehende Netzmonopol eingeschränkt¹⁵⁰¹.

Das neue EnWG unterscheidet zwei Varianten des Netzzugangs. Grundsätzlich bestimmt § 6 EnWG, daß die Energieversorgungsunternehmen ihr Netz den Konkurrenten zu den gleichen Bedin-

¹⁴⁹⁷ Vgl. dazu SCHÜRMANN, H. J., Strom- und Gaskunden im Wettbewerb umworben, in: Handelsblatt vom 29.04.98/Nr. 82, S. 5.

¹⁴⁹⁸ Vgl. CRONENBERG, M., Das neue Energiewirtschaftsrecht, in: Recht der Energiewirtschaft, Heft 3/1998, S. 86.

¹⁴⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 87 f.

¹⁵⁰⁰ Vgl. dazu SCHÜRMANN, H. J. (1998), a.a.O., S. 5.

¹⁵⁰¹ Vgl. LUKES, R., Abkehr von den Monopolen?- Neuregelung in der Strom- und Gaswirtschaft, in: FAZ vom 27.10.98, S. B 13.

gungen zur Verfügung stellen müssen, wie dies auch im betreffenden Unternehmen intern erfolgt. Dazu wird eine getrennte Rechnungsführung von Netzbetrieb und Stromerzeugung verlangt¹⁵⁰². Das Entgelt für die Nutzung der Stromnetze wurde in der sogenannten Verbändevereinbarung grundsätzlich als Pauschale festgelegt, und lediglich bei Entfernungen über 100 km im Höchstspannungsnetz wird ein Zuschlag erhoben¹⁵⁰³. Kritisch ist dabei zu sehen, daß die danach von den Netzbetreibern für die Durchleitung zu berechnenden Entgelte vor allem aufwandsorientiert erfolgen sollen¹⁵⁰⁴, d. h. es bestehen keine Anreize zu Kostenreduzierungen im Netz. Alternativ kann gemäß der Übergangsbestimmung in § 7 EnWG bis 2005 der alternative Netzzugang nach dem Alleinabnehmersystem erfolgen, wie er bei kommunalen Versorgungsunternehmen (Stadtwerken) von Bedeutung ist. Der übliche Netzzugang wird hier ausgeschlossen, und die Stadtwerke bleiben alleinige Stromverteiler in ihrem Gebiet (sog. Single buyer)¹⁵⁰⁵. Dennoch können Kunden Verträge mit konkurrierenden Unternehmen abschließen. Dazu berechnet der Alleinabnehmer zunächst den eigenen Tarif, gibt aber die Einnahmen abzüglich einer einbehaltenen Netzbenutzungsgebühr an den Konkurrenten weiter, und dieser erstattet dem Kunden wiederum die Differenz zu seinem günstigeren Tarif. Im Gegenzug überläßt der konkurrierende Stromproduzent die vereinbarte Elektrizitätsmenge den Stadtwerken¹⁵⁰⁶.

Die Energieversorgung unterliegt im Prinzip der Genehmigungspflicht, die jedoch nur für den Netzbetrieb zur allgemeinen Versorgung Geltung hat; denn sowohl die ausschließliche Einspeisung in das Stromnetz als auch Stromlieferungen aus Anlagen

¹⁵⁰² Vgl. §§ 6 und 9 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (EnWG) als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998, BUNDESGESETZBLATT I Nr. 23 vom 28. April 1998, S. 731 f.

¹⁵⁰³ Vgl. O.V., Grundlage für wettbewerbliche Strompreise wurde geschaffen, in: FAZ vom 08.04.1998, Nr. 83, S. 20.

¹⁵⁰⁴ Vgl. REXRODT, G., Offen für Wettbewerb - Die Energiebranche liberalisiert sich, in FAZ vom 27.10.98, S. B 8.

¹⁵⁰⁵ Vgl. § 7 EnWG, BUNDESGESETZBLATT (1998), a.a.O., S. 731.

¹⁵⁰⁶ Vgl. dazu etwa EICKHOF, N./KREIKENBAUM, D. Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Heft 7 u. 8. 1998, S. 668, oder CRONENBERG, M. (1998), a.a.O., S. 87.

erneuerbarer Energien, der Kraft-Wärme-Kopplung oder aus solchen zur Eigenversorgung von Industriebetrieben sind ausgenommen¹⁵⁰⁷. Eine Differenzierung der Stromtarife zwischen verschiedenen Gemeindegebieten ist ausgeschlossen, sofern nicht von den Energieversorgungsunternehmen sachliche Gründe dafür vorgebracht werden können (§ 10 EnWG). Der Bund kann gleichfalls per Rechtsverordnung die Tarife der Genehmigungspflicht unterwerfen als auch die Vertragsbedingungen für Stromlieferungen einheitlich festlegen¹⁵⁰⁸. Beibehalten wurden bei der Reform des Energiewirtschaftsrechtes die Regelungen des Stromeinspeisungsgesetzes, nach dem der künftige Netzbetreiber zur Abnahme und Vergütung des eingespeisten Stroms aus erneuerbaren Energiequellen verpflichtet ist. Dies ist jedoch nach einer Härteklausel nur insoweit Pflicht, als nicht 5 % des eigenen Absatzes des zur Abnahme verpflichteten Stromnetzbetreibers überschritten werden¹⁵⁰⁹.

Die Energieversorgung ist gemäß Art. 28 II GG eine verfassungsrechtlich dem Verantwortungsbereich der Gemeinden zugewiesene Aufgabe. Es bleibt den Gemeinden jedoch freigestellt, in welcher Form der Aufgabe als Teil der Daseinsvorsorge nachgekommen wird. Als Möglichkeiten kommen ein kommunales Versorgungsunternehmen, gemischtwirtschaftliche Beteiligungsgesellschaften oder die Übertragung auf Fremdunternehmen mittels Konzessionsvertrag in Frage¹⁵¹⁰. Bei letzterer Möglichkeit schließen die Kommunen mit den regionalen Stromversorgungsunternehmen befristete Konzessionsverträge über die Wegenutzung ab. Nach der neuen Rechtslage durch das Energiewirtschaftsgesetz vom April 1998 ist dabei allerdings konkurrierenden Stromanbietern die Durchleitung zu gestatten. Für die Wegenutzung entrichtet der Netzbetreiber eine Konzessionsabgabe an die Kommune, die auch bei Durchleitungen zu zahlen ist. Nach Ablauf der Konzessionsverträge sind die Anlagen unter der oben bereits beschriebenen

¹⁵⁰⁷ Vgl. § 3 EnWG, BUNDESGESETZBLATT (1998), a.a.O., S. 730.

¹⁵⁰⁸ Vgl. § 11 EnWG, BUNDESGESETZBLATT (1998), a.a.O., S. 732.

¹⁵⁰⁹ Vgl. SCHÜRMANN, H. J., Wasserkraft ist die wichtigste erneuerbare Energie, in: Handelsblatt vom 29.04.1998/Nr. 82, S. 24.

¹⁵¹⁰ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 68.

Problematik¹⁵¹¹ an die Kommunen zu übergeben, die diese dann einem anderen Netzbetreiber überlassen können¹⁵¹². In vielen Kommunen wird jedoch die Stromversorgung durch eigene Stadtwerke übernommen, für welche die Befristung der Konzessionsverträge nicht gilt¹⁵¹³. Obgleich die Befristung der Konzessionsverträge zur örtlichen Stromversorgung bereits vor 20 Jahren (§ 103 GWB) mit der Intention eingeführt wurde, die Gebietsmonopole der Regionalversorger aufzulockern und mehr Wettbewerb zu schaffen, waren die Kommunen nach Auslaufen der Verträge bemüht, die Stromversorgung durch Gründung eigener Stadtwerke oder den Anschluß bisher vom RVU versorgter Ortsteile (sogenannte Arrondierung) selbst zu übernehmen.

Im Bereich der örtlichen Stromversorgung in den Kommunen ließe sich auf Basis der beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen ein Betreiber- bzw. Konzessionsmodell umsetzen. Der *regionale oder örtliche Netzbetrieb* mit natürlichem Monopolcharakter wäre durch eine Ausschreibung an ein Versorgungsunternehmen zu vergeben. Als einzig notwendige Vorgabe wäre eine Pflicht zum Anschluß aller Endverbraucher auf dem Gebiet der Kommune vorzusehen. Sinnvollerweise sollte allerdings eine deutlichere Trennung von Verteilung und Erzeugung der Elektrizität vollzogen werden, indem ausschließlich der örtliche Netzbetrieb, für den das natürliche Monopol zu begründen ist, vergeben wird. Bei den in der Praxis bereits von den Kommunen angewendeten Konzessionsverträgen wird die gesamte Stromversorgungsaufgabe an einen Regionalversorger übertragen. Es bleibt immer zu befürchten, daß durch die Verbindung von Betrieb und Erzeugung die regionalen Versorgungsunternehmen Dritte bei der Durchleitung diskriminieren, da sich dies nicht immer eindeutig nachweisen läßt. Zwar könnte zugelassen werden, daß das Energieversorgungsunternehmen, welches den Zuschlag für den Netzbetrieb erhalten hat, auch selbst die Stromlieferung anbietet, jedoch im fairen Wettbewerb zu den Konkurrenten. Die Stromliefe-

¹⁵¹¹ Vgl. dazu Punkt 2.1.2.

¹⁵¹² Vgl. CAHN VON SEELEN, U., Die Regionalunternehmen im liberalisierten Strommarkt, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, Heft 7/1998, S. 460.

¹⁵¹³ Vgl. CAHN VON SEELEN, U. (1998), a.a.O., S. 460.

rung sollte in der Systematik eines Wettbewerbs um den Markt als Second-best-Lösung im natürlichen Monopolfall keinesfalls Bestandteil der zu vergebenden Leistung werden.

Öffentliche Zuschüsse sind bei der Vergabe vermutlich nicht erforderlich, da die Stromversorgung in der Regel kostendeckend erfolgt. Durch den Wettbewerb um die Stromzulieferung nach dem EnWG wäre auch eine Tarifgenehmigung nicht vonnöten. Konsequenterweise sollten allerdings die Stadtwerke der Kommunen, deren Stellung durch das Alleinabnehmerprinzip nach der Reform noch gestützt wird, materiell privatisiert werden. Ansonsten würden private und öffentliche Unternehmen in Konkurrenz zueinander treten, wobei die kommunalen Unternehmen durch die Rückgriffsmöglichkeit auf die öffentlichen Haushalte Wettbewerbsvorteile genießen würden¹⁵¹⁴. Zu befürchten wäre jedoch weiterhin aus wettbewerbspolitischer Sicht, daß bei einer Privatisierung die Übernahme kommunaler Versorgungsunternehmen durch die großen Stromkonzerne droht¹⁵¹⁵. Es wäre hier also besonderes Augenmerk auf die Wettbewerbssituation am Gesamtmarkt zu richten.

An den Reformen im Energiesektor wird auch Kritik laut. Nach Auffassung der Vertreter der öffentlichen Wirtschaft bewirkt der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Energieträgern nur Vorteile für Großabnehmer, da nur diese in der Lage sind, die erforderlichen Umrüstungen bei Wechsel des Energieträgers vorzunehmen, während Kleinverbraucher (private Haushalte) mit Installation der Anlagen an eine Form der Energielieferung gebunden sind¹⁵¹⁶. Doch auch kleine Stromkunden können von der Liberalisierung profitieren, da im Wettbewerb die regionalen Stromversorgungsunternehmen als ganzes effizienter werden müssen und diese bei Stromlieferungen nunmehr als Nachfrager selbst im Wettbewerb den günstigsten Anbieter wählen können, d. h. die Strompreise werden tendenziell zurückgehen.

¹⁵¹⁴ Vgl. ARNIM V., H. H., a.a.O., S. 59 u. 64.

¹⁵¹⁵ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1994), a.a.O., S. 69.

¹⁵¹⁶ Vgl. PÜTTNER, G., Konzentration und Wettbewerb in der leistungsgebundenen Energiewirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 17, Heft 1/1995, S. 103.

Ein Wettbewerb um den Betrieb der örtlichen und regionalen Stromnetze wäre darüber hinaus mit dem Vorteil verbunden, auch im Netzbereich die Preise zu verringern. Derzeit sind die kombinierten Netzbetreiber- und Stromversorgungsunternehmen zwar zur Durchleitung verpflichtet, können dafür allerdings kostenorientierte Preise als Monopolanbieter verlangen. Mit Ausschreibung der regionalen und örtlichen Stromnetze würden auch die Gebühren für die Durchleitung dem Wettbewerb ausgesetzt, und der Anbieter mit den geringsten Durchleitungskosten erhalte den Zuschlag. Neben den Preisen für die bereits dem Wettbewerb ausgesetzte Stromerzeugung würden dann gleichfalls die Preise für die Elektrizitätsübertragung vermindert.

2. Infrastruktur

Wie in Teil II D 1.1 beschrieben wurde, sind nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) bei der Straßeninfrastruktur private Betreibermodelle in Verbindung mit einer Mauterhebung durch den Unternehmer vorgesehen. Mit der Warnow-Querung existiert bislang zwar nur ein erstes Beispiel der Umsetzung in der Praxis, so daß noch auf keine Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, doch prinzipiell ist eine Übertragung der beschriebenen Vorgehensweise im Fall Rostock auf andere Bereiche der Infrastruktur vorstellbar. Die *Eisenbahninfrastruktur* muß folglich nicht, wie es die gesetzlichen Regelungen bislang vorsehen, in staatlichem Eigentum verbleiben, vielmehr könnte in diesem Bereich ein Betreiber- oder Konzessionsmodell umgesetzt werden könnte¹⁵¹⁷. Dies dürfte auch rechtlich zulässig sein¹⁵¹⁸. Zwar ist der Bund - wie bei den Fernstraßen - für die Schieneninfrastruktur verantwortlich, doch könnten Finanzierung, Errichtung und Betrieb der Schienenwege an private Baufirmen vergeben werden. Eine Refinanzierung über Benutzungsgebühren ist unpro-

¹⁵¹⁷ Vgl. SAMMER, G., Zukunftsorientierte Verkehrsfinanzierung und Kompetenzverteilung des Verkehrswesens in Österreich, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 44.

¹⁵¹⁸ Zu den rechtlichen Grundlagen im Eisenbahnsektor, vgl. Teil II B 1.2.

blematisch, weil nach dem neuen AEG und der Eisenbahn-Infrastruktur-Benutzungsverordnung ohnehin eine Erhebung von Nutzungsentgelten vorgesehen ist. Nach Ablauf der zur Refinanzierung eingeräumten Konzessionsdauer könnte die Einrichtung dann in das Eigentum des Bundes übergehen. Der weitere Betrieb und die Unterhaltung der Strecke könnten wiederum an einen Privatunternehmer vergeben werden.

WINK sieht für die Schienen- wie die Straßeninfrastruktur generell eine getrennte Vergabe der Bau- und Betriebsleistungen vor, da bei Errichtung und Betrieb unterschiedliche Anforderungen an die Vergabeinstanz bestehen. Durch die notwendige Vereinheitlichung der Betriebsstandards, eine angesichts der langen Vertragslaufzeiten möglichst anreizorientierte Ausgestaltung der Verträge und die zur Vermeidung von Kollusionen notwendigen Selektionskriterien sind an die Ausschreibung des Betriebs der Infrastruktur erhöhte Anforderungen zu stellen¹⁵¹⁹. Dagegen spricht allerdings, daß damit kein Anreiz bei der Errichtung der Infrastruktur besteht, eine auch hinsichtlich des späteren Betriebs möglichst effiziente Anlagenkonzeption umzusetzen.

Wie in Teil I B 2.2 ebenfalls erläutert, ist die Schieneninfrastruktur durch ein hohes Ausmaß versunkener Investitionen und langer Nutzungszeiträume gekennzeichnet. Diese Situation stellt sich bei der Straßeninfrastruktur nicht anders dar. Dort wurde durch lange Vertragslaufzeiten, die zu einer Refinanzierung der Infrastruktur über die Erhebung der vertraglich festgelegten Gebühr ausreichen, den irreversiblen und langlebigen Investitionen entsprochen. Dies könnte auch bei der Schieneninfrastruktur zur Anwendung gelangen. Je nach definitorischer Abgrenzung nehmen die notwendigen Investitionen unterschiedliche Ausmaße an. Werden etwa auch Bahnhöfe, Betriebswerke sowie die Signalsteuerung hinzugerechnet, so erhöht sich nochmals die Bedeutung der Irreversibilitäten. Dadurch wären - wie auch im Falle der Straßeninfrastruktur - lange Vertragslaufzeiten von ca. 30 Jahren zu recht-

¹⁵¹⁹ Vgl. WINK, R., (1995), a.a.O., S. 223 f.

fertigen, die größtenteils eine Amortisierung der versunkenen Investitionen ermöglichen würden¹⁵²⁰.

Alternativ könnte von vornherein ein staatliches Eigentum an bereits vorhandenen Anlagen sowie nach Abschluß der Refinanzierung auch an den neu errichteten Elementen vorgesehen werden. Damit könnten jeweils nur noch die Unterhaltung der bestehenden Anlagen und die Durchführung notwendiger Neuinvestitionen an Private vergeben werden. Im Zweifelsfalle sind nach Ablauf der Konzession ohnehin Ersatz- oder Ergänzungsinvestitionen erforderlich, die dann Bestandteil der Neuvergabe werden können, die wieder über die Nutzungsgebühr zu finanzieren sind. Zu denken wäre etwa an eine Erneuerung des Gleisunterbaus oder die Installation neuer signaltechnischer Anlagen, um einen verdichteten Betrieb zu ermöglichen. Damit werden Übergaberegulungen, die aufgrund des großen Umfangs langlebiger Investitionsgüter zu aufwendig wären, nicht erforderlich.

Von Vorteil bei einem Wettbewerb um den Markt des Schieneninfrastrukturangebotes wäre ebenfalls, daß ein diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur sehr viel besser durch staatliche Aufsicht zu erreichen wäre, wenn die Infrastrukturbereitstellung nicht gleichfalls durch ein staatliches Unternehmen erfolgt. Besonders brisant ist dies, solange sich auch noch die Betriebsunternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, wie die künftige Nahverkehrs AG als Teil der DB AG Holding oder kommunale Verkehrsunternehmen. Folglich wären sowohl Infrastrukturangebot, Betrieb als auch die staatliche Aufsicht - vor allem hinsichtlich der Sicherheitsstandards und wettbewerblicher Aspekte - voneinander zu trennen.

Daneben ließen sich Betreibermodelle auch in anderen Bereichen der Infrastruktur umsetzen. So könnten die natürlichen Monopolbereiche von *Verkehrsknoten* an private Unternehmer auf

¹⁵²⁰ Schienenstrecken und Bahnhöfe sind innerhalb von 30 Jahren sicherlich noch nicht vollständig amortisierbar, doch ein Großteil der Investitionen wäre abgeschrieben, und es wären bei einer Übergabe der Anlagen nur noch relativ kleine Beträge zu erstatten. Zudem stehen nach diesem Zeitpunkt in der Regel Erneuerungen und Modernisierungen an, die eine Neuvergabe rechtfertigen.

Zeit vergeben werden. Zu denken wäre dabei an Flughäfen, größere Bahnhofsanlagen, Güterverkehrszentren oder Binnen- und Seeschiffahrtshäfen. Die natürliche Monopolsituation ist hier durch langlebige irreversible Investitionen wie die Landebahnen oder zentrale Gepäcktransporteinrichtungen an Flughäfen oder Hafenbecken und Wege zwischen den Verladeanlagen in Häfen der Binnen- und Seeschiffahrt gekennzeichnet. Folglich sollten lange Vertragslaufzeiten vorgesehen werden, so daß die vertraglichen Regelungen ähnlich wie in den Fällen der Abwasserwirtschaft und der Straßeninfrastruktur auszugestalten wären. Trotz der bestehenden Defizite der meist staatlichen Hafenbetriebe (Umschlag und Lager) und der meist positiven Erfahrungen mit der Privatisierung von Schiffshäfen im Ausland (z. B. Hafen Buenos Aires) sind Verlagerungen auf Private bislang in Deutschland nur sehr zögerlich erfolgt¹⁵²¹.

Gleichfalls ist eine Übertragung einer flächendeckenden *Installation von Telematiksystemen* an Straßen auf Privatunternehmen vorstellbar. Dazu wären regionale Konzessionen für die Errichtung und den Betrieb der erforderlichen Anlagen zu erteilen. Bereits heute werden, wie unter Teil II, D.1.1 beschrieben, Gestattungsverträge mit den Kommunen ausgehandelt. Die Zusammenarbeit mit den Kommunen sollte aus Sicht der privaten Betreibergesellschaften die Ausbauplanung in Abstimmung mit der Kommune, eine Mitbenutzung der vorhandenen Infrastruktur, eine Laufzeit des Vertrages nicht unter 15 Jahren und die Eigentümerschaft an den Einrichtungen vorsehen¹⁵²². Ermittelte Verkehrsdaten können der Kommune zur Verfügung gestellt werden, die diese dann zur Optimierung der Verkehrsplanung einsetzen ließen¹⁵²³. Wie auch bei den im folgenden beschriebenen Postdienstleistungen wäre dabei allerdings auf die Kompatibilität der Systeme zu achten, um ein flächendeckendes Angebot, welches potentiell von jedem Straßennutzer in Anspruch genommen werden kann, zu gewährleisten. Allerdings ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob die zu errichtenden

¹⁵²¹ Vgl. SCHNORBUS, A., Auch Private können Hafen erfolgreich betreiben, in: FAZ vom 08.06.98, Nr. 6, S. 13.

¹⁵²² Vgl. BECK, H.-P. (1995), a.a.O., S. 77.

¹⁵²³ Vgl. ebenda, S. 78.

Baken oder bestehende Bauwerke von mehreren Anbietern zur Installation der Sendeeinrichtungen genutzt werden können und ob keine wesentlichen Größen- und Verbundvorteile vorliegen. Ist dies zu bejahen, wäre kein natürliches Monopol abzuleiten und eine wettbewerbliche Selbststeuerung realisierbar.

3. Post- und Paketdienst

Mit der Aufhebung des Briefmonopols der Deutschen Post AG zum 1. Januar 1998 und dem neuen Postgesetz wurde Wettbewerb im Postdienst für Briefe ab 200 Gramm und Massendrucksaachen ab 50 Gramm eingeführt. Private Anbieter können nunmehr in Konkurrenz zur Post AG treten. Dazu müssen diese lediglich über eine Lizenz der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP) verfügen. Zu deren Erteilung ist neben der ausreichenden Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde auch die Einhaltung der branchenüblichen Sozialstandards (Mindestquote sozialversicherungspflichtig Beschäftigter) erforderlich¹⁵²⁴. Das neue Postgesetz sieht darüber hinaus die Möglichkeit vor, im Falle einer Unterversorgung mit postalischen Dienstleistungen¹⁵²⁵ ein in dem betreffenden Markt marktbeherrschendes Unternehmen (nach § 12 definiert als Lizenznehmer mit einem Jahresumsatz über 1 Mio. DM) mit den entsprechenden Postdienstleistungen zu beauftragen oder aber, sollte dies mit wirtschaftlichen Nachteilen für das Unternehmen verbunden sein, die entsprechenden Leistungen auszuschreiben. Die Regulierungsbehörde grenzt dabei das Gebiet ab, auf welches sich die betreffende Leistung erstrecken soll, und bestimmt die Regeln zur Durchführung der Ausschreibung. Der Zuschlag ergeht an einen fachkundigen und zuverlässigen Unter-

¹⁵²⁴ Vgl. dazu O.V., Weg frei für den Wettbewerb der Briefverteil-Unternehmen, in: Handelsblatt vom 27.04.1998, S. 17, und O.V., Bald erste Lizenzen für Private, in: Handelsblatt vom 24.03.1998, S. 14.

¹⁵²⁵ Universaldienstleistungen werden in § 11 PostG als flächendeckendes und preisgünstiges Angebot an Postdienstleistungen mit einem bestimmten minimalen Qualitätsniveau definiert. Die Inhalte dieser Leistung können durch eine zustimmungspflichtige Verordnung des Bundes näher bestimmt werden.

nehmer, der den geringsten von der Regulierungsbehörde zu zahlenden finanziellen Ausgleich fordert¹⁵²⁶.

Zur Vergabe bieten sich insbesondere Zustelldienste an, während die Sortierung durch das bestehende Eigentum der Deutschen Post AG an den entsprechenden Anlagen Probleme aufwirft und im Bereich der Schalterannahme ein weitgehender Ersatz durch kostengünstigere Agenturen erfolgt¹⁵²⁷. Im letztgenannten Bereich als auch im überregionalen Transport von Briefen und Paketen ist ohnehin kein natürliches Monopol zu begründen. Die Abgrenzung der zu vergebenden Zustelleistung sollte weder für jede einzelne Zustellroute erfolgen, da dies einen unverhältnismäßig hohen Ausschreibungsaufwand verursacht, noch auf Ebene der Brief- und Frachtzentren, da dann möglicherweise durch Quersubventionierungen effiziente Anbieter verdrängt würden und der Bereich des natürlichen Monopols überschritten wird. Als mittlere Ebene kämen daher die Zustellbasen oder -stützpunkte in Frage¹⁵²⁸.

Werden im Postbereich *regionale Teilnetze zur Zustellung und Sammlung* an verschiedene Privatunternehmen vergeben, besteht die Problematik der Kompatibilität und der Verbindung von Teilnetzen untereinander. Bezüglich der Kompatibilität der Teilnetze wären einheitliche Standards, wie einheitliche Postleitzahlen, gleiche Strichcodes zur postinternen Erkennung sowie Gewichts- und Formatklassen, einzuführen. Derartige Normen wären entweder durch den Staat vorzugeben oder durch die Unternehmen selbst zu entwickeln, indem sich die Marktteilnehmer an den bereits umge-

¹⁵²⁶ Der Ausgleich bestimmt sich - wenn keine Ausschreibung erfolgt - durch die zusätzlichen, mit der Leistung verbundenen Kosten zuzüglich einer angemessenen Kapitalverzinsung. Vgl. dazu §§ 13 -15 Postgesetz (PostG) vom 22.12.97, BUNDESGESETZBLATT I Nr. 88, Bonn 30.12. 1997, S. 3297.

¹⁵²⁷ Vgl. dazu den Vorschlag zur Ausschreibungen defizitärer Postdienstleistungen durch ELSNBAST, W. (1997), a.a.O., S. 14 f., als einen Diskussionsbetrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, wobei allerdings nicht die Frage des natürlichen Monopols, sondern die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung auch mit defizitären Leistungen im Mittelpunkt steht. Es werden hier konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung einer optimierten Ausschreibung gemacht.

¹⁵²⁸ Vgl. ebenda.

setzten Normen des Marktführers orientieren oder über selbstgebildete Kommissionen allgemeinverbindliche Standards schaffen¹⁵²⁹. Daneben ist eine Kopplung der Teilnetze mit den überregionalen Transportnetzen erforderlich, da Anbieter Sendungen zu allen potentiellen Empfängern anbieten müssen und umgekehrt die Empfänger für alle Versender erreichbar sein wollen. Folglich müssen auch die Betreiber der Teilnetze zur Sammlung und Zustellung Zugang zu den Fernnetzen und anderen regionalen Teilnetzen erhalten¹⁵³⁰. Die Bedingungen für einen diskriminierungsfreien Zugang (insbesondere in der Preisbildung) können von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post festgelegt werden, was jedoch aufgrund von Informationslücken in bezug auf die Höhe eines effizienten Zugangspreises nicht unkompliziert ist. Alternativ könnte im Rahmen der Vergabe von vornherein die Zustellung und Sammlung sämtlicher Postsendungen als von den Teilnetzbetreibern zu erbringende Leistungen definiert werden, wofür jeweils separat zwei Preise in den Geboten anzugeben wären. Der Endnutzer zahlt nur den politisch bestimmten Universalpreis, und das Betreiberunternehmen erhält eine Subvention, falls die in den Geboten der Ausschreibung geforderten Leistungspreise für Sammlung und Zustellung den Universalpreis übersteigen¹⁵³¹. Mit der letztgenannten Alternative würde im Postwesen eine den Vergaben im ÖPNV vergleichbare Lösung umgesetzt.

Interessant ist noch die nach § 16 PostG von den umsatzstärksten Anbietern zu leistende Ausgleichsabgabe, deren Höhe sich aus dem Verhältnis des Umsatzes eines Unternehmens im Vergleich zum gesamten Marktvolumen ergibt. Hier wird also der bisherige Querverbund innerhalb der Bundespost zur Sicherung des flächendeckenden Angebots zum Einheitstarif über eine Abga-

¹⁵²⁹ Die damit verbundenen Probleme werden im Detail diskutiert in BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 109 ff.

¹⁵³⁰ Ähnliche Probleme stellen sich auch im ÖPNV beim Zugang der privaten Eisenbahnunternehmen zum Netz der DB AG als auch bei der möglichen Nutzung von Nahverkehrsangeboten durch Anschlußreisende des Fernverkehrs.

¹⁵³¹ Vgl. dazu BORRMANN, J. (1995), a.a.O., S. 115 ff.

be gesichert. Inwieweit es allerdings berechtigt erscheint, die Marktführer mit einer solchen Abgabe zu belasten, ist aus wissenschaftlicher Sicht fraglich. Allenfalls solange die Post AG noch eine dominante Stellung besitzt, mag eine derartige Regelung zum Abbau dieser Stellung Sinn ergeben. Allgemein unterliegen die Tarife nach den §§ 19 f. PostG der Genehmigung durch die Regulierungsbehörde¹⁵³², d. h. der Markt der Postdienstleistungen ist mit der Reform nicht auch schon vollständig liberalisiert worden.

4. Meritorische Güter

In den im Rahmen dieser Untersuchung angesprochenen öffentlichen Dienstleistungsbereichen waren nicht selten die durchgeführten oder geplanten Ausschreibungswettbewerbe mit meritorischen Zielsetzungen verbunden. Prinzipiell bedeutet ein Wettbewerb um den Markt, daß bei einer Ausgestaltung nach obigem Muster mit möglichst hoher Wettbewerbsintensität etwa durch kurze Laufzeiten und eine Einnahmenverantwortung des Privatunternehmers den Interessen der Leistungsempfänger entsprochen wird. Allerdings kann der Staat durch besondere Erkenntnisse und Bewertungen eine Unterversorgung konstatieren. In diesem Falle ist es dem Staat möglich, im Rahmen der Vergabe Mindestqualitäts- oder -quantitätsanforderungen zu formulieren und diese aus sozialpolitischen Aspekten mit nicht kostendeckenden Preisen zu verbinden.

Grundsätzlich lassen sich Modelle eines Wettbewerbs um den Markt auch bei meritorischen Gütern einsetzen. Dabei wird ein Wettbewerb um den Erhalt von Fördermitteln für das Angebot von Gütern initiiert, welches aus allgemeinpolitischen Zielsetzungen heraus als unterstützungswürdig angesehen wird. Die damit verbundene *Reduzierung des Zuschußbedarfs* ist vor allem aus haushaltspolitischer Perspektive zu begrüßen. Ein Unterschied ist jedoch zu sehen: Kann für das als meritorisch eingestufte Dienstlei-

¹⁵³² Vgl. PostG, BUNDESGESETZBLATT (1997), a.a.O., S. 3298.

stungsangebot kein natürliches Monopol begründet werden, darf dem beauftragten Unternehmen kein Monopolrecht eingeräumt werden. Zudem sollten die Leistungsbereiche, für die ein Angebot auch ohne staatliche Förderung erfolgt oder bei denen lediglich das bestehende Ausmaß als nicht ausreichend angesehen wird, aber teilweise bereits Unternehmen eigenständig tätig sind, von der staatlichen Förderung unbeeinflusst bleiben und lediglich dem Reglement des Marktes unterworfen sein.

Bei den in Teil II B und C beschriebenen Leistungsvergaben im ÖPNV war die von politischer Seite verfolgte Intention, eine Regelung zur *Gewährung von Ausgleichszahlungen* für nicht kostendeckend zu erbringende Verkehrsleistungen (bei staatlich vorgegebener Tariffhöhe) zu finden. Im Wege der Ausschreibung soll ein Wettbewerb um den Auftrag zur Verkehrsdurchführung den erforderlichen Zuschußbedarf minimieren. Damit ist es den Aufgabenträgern möglich, mit den gegebenen Mitteln (nach dem RegionG, SchwbG, GVFG) einen größeren Leistungsumfang zu bestellen. Auch wenn der Einsatz öffentlicher Fördermittel im Vordergrund stand, kann der in den beschriebenen Beispielen umgesetzte Wettbewerb um den Markt einerseits als Erkenntnisobjekt für andere Fälle von Ausschreibungen im natürlichen Monopolfall dienen. Andererseits wird die Anwendbarkeit im Falle meritatorischer Güter verdeutlicht.

Neben der Objektförderung durch eine staatliche Stützung des Angebots sollte immer auch eine *Subjektförderung* mittels direkter Ausgleichszahlungen an sozial benachteiligte Gruppen in Betracht gezogen werden, bei der förderungswürdige Nachfrager direkt Zuschüsse erhalten. Diese ist zielgenauer anzuwenden, da ausschließlich die tatsächlich Bedürftigen gefördert werden und nicht, wie bei verbilligt zur Verfügung gestellten öffentlichen Leistungen, die Allgemeinheit¹⁵³³. Die ausgleichende Subjektförderung bietet einen Weg, auch im Rahmen der wettbewerblichen Marktpreisbildung sozialen Belangen durch Direktsubventionen an Bedürftige nachzukommen. Dies wäre einerseits aus dem Wegfall der

¹⁵³³ Vgl. FUEST, W./KROKER, R. (1981), a.a.O., S. 27f.

Kosten aus der Objektförderung (sprich dem Unterhalt des öffentlichen Unternehmens oder den Ausgleichsbeträgen an Privatanbieter) sowie andererseits durch steuerliche Effekte aus der Aufhebung von Steuerbefreiungen, wie sie für öffentlich-rechtliche Unternehmen meist gegeben ist, und aus der zusätzlichen Besteuerung des Privatunternehmens zu finanzieren¹⁵³⁴. In aller Regel ist zudem die Subjektförderung mit geringerem finanziellem Aufwand als die klassische Objektförderung staatlicher Unternehmen verbunden. Ist eine Objektförderung nicht zu vermeiden, sollte zur Minimierung der Haushaltsbelastungen die öffentliche Förderung immer im Zuge einer Auftragsvergabe an private Unternehmen erfolgen.

C. Schlußbemerkungen

Die vorliegende Untersuchung zeigt, daß wettbewerbliche Ausnahmebereiche nicht den Ausschluß privater Unternehmertätigkeit und ein staatliches Leistungsangebot bedeuten müssen. Der Wettbewerb um den Markt stellt eine durchaus praktikable Lösung dar, mit dessen Hilfe wettbewerbliche Anreizmechanismen für die Aufgabenerfüllung nutzbar gemacht werden können, ohne daß gleichzeitig die grundlegende Verantwortung des Staates verloren gehen muß. Wie verdeutlicht werden konnte, sind allgemeine Hemmnisse, die sich einer Privatisierung entgegenstellen, als auch die beschriebene Problematik der Prinzipal-Agenten-Beziehungen durch eine dem Referenzmodell entsprechende Ausgestaltung des Vergabeverfahrens und der vertraglichen Regelungen zu überwinden. Nach bislang nur recht zögerlichen Privatisierungsbemühungen in den Bereichen Wasserwirtschaft, ÖPNV, Infrastruktur und Abfallentsorgung sollte diese Erkenntnis den Weg zu weiteren Privatisierungen begünstigen.

Auch anhand der Auslandserfahrungen kann - wie in dem Überblick in Teil II G dargelegt - die Realisierbarkeit eines privatwirt-

¹⁵³⁴ Vgl. ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (1993), a.a.O., S. 178.

schaftlichen Angebotes in wettbewerblichen Ausnahmebereichen verdeutlicht werden. Neben einigen materiellen Privatisierungen vor allem in Großbritannien (Wasserwirtschaft und ÖPNV), die aufgrund der theoretischen Nichtanwendbarkeit der wettbewerblichen Selbststeuerung in diesen Bereichen aus wissenschaftlicher Sicht als inkonsequente Lösungen anzusehen sind, oder langfristigen Konzessionen sind auch Formen eines Wettbewerbs um den Markt zu finden. Eine den deutschen Beispielen sehr ähnliche Situation läßt sich vor allem beim ÖPNV in den Ländern Schweden und Frankreich finden.

Wie die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchung zeigen, sind die Rahmenbedingungen in wirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Hinsicht in den Sektoren recht unterschiedlich. Dennoch konnten grundlegende Gemeinsamkeiten in der Ausgestaltung des Wettbewerbs um den Markt festgestellt werden. Daher erscheint auch die Entwicklung eines gemeinsamen, sektorübergreifenden Referenzmodells sinnvoll. Insbesondere die Frage der Irreversibilität der zu tätigenen Investitionen ist Ursache für Unterschiede in der aus wissenschaftlicher Perspektive zu empfehlenden Verfahrensweise. Davon wird im wesentlichen die Fristigkeit der Vergabeintervalle bestimmt, was wiederum Auswirkungen auf die Eigentumsfrage, die Notwendigkeit von Vertragsanpassungen und die Personalbehandlung hat. Daneben ist die Frage, inwieweit es sich bei den Dienstleistungen um marktgängige Produkte handelt, für die Durchsetzbarkeit einer Preisverantwortung des privaten Unternehmers anstelle behördlicher Gebührenerhebung von Bedeutung. Das vorgestellte Referenzmodell kann als Grundmuster für einen Wettbewerb um den Markt sowohl in den untersuchten Branchen als auch in weiterführenden Anwendungsgebieten dienen. In jedem Einzelfall können jedoch Detailprobleme auftreten, die erst im Rahmen der konkreten Umsetzungen des Wettbewerbs um den Markt zu lösen sind. Eine branchenübergreifende Studie kann all diesen Detailfragen kaum entsprechen.

Die gewonnenen Erkenntnisse sind nicht nur für kommunale Aufgabenbereiche von Bedeutung, denn es handelt sich bei den analysierten Branchen teilweise um Aufgaben, die bislang dem Bund zuzuordnen waren und nur im Zuge einer Regionalisierung,

wie bei den Leistungsvergaben im SPNV, oder aufgrund örtlicher Dringlichkeiten, wie im Fall der Warnow-Querung als Straßeninfrastrukturprojekt, in den Bereich kommunaler Aufgabenträgerschaft gelangt sind. Natürliche Monopole lassen sich vor allem auf örtlicher bzw. regionaler Ebene begründen. Voraussetzung für die Umsetzung eines Wettbewerbs um den Markt ist somit nicht selten eine Verlagerung natürlicher Monopolbereiche auf regionale Verantwortungsebenen. In bezug auf die erwähnten Übertragungsmöglichkeiten auf andere Sektoren, wie im Postsektor und bei der Infrastruktur, ist folglich eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch entsprechende Verlagerung von Aufgabebereichen auf Kommunen zu fordern.

Literaturverzeichnis

- ABERLE, G., Autobahnprivatisierung: Zahlreiche diskussionsnotwendige Aspekte, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III /1993 , S. 118-119.
- ABERLE, G., Finanzierung von DB-Leistungen durch Länder und Gemeinden? - Zur Frage der verstärkten Regionalisierung im ÖPNV, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden 1990, Nr. 2 , S. 185-191.
- ABERLE, G., Intermodaler Wettbewerb zwischen Bus und Bahn im Regionalverkehr, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B, Band 191 Freiburg 1996.
- ABERLE, G., Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen, München/Wien/Oldenburg 1996.
- ABERLE, G., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, 2. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln 1992.
- ABERLE, G./BRENNER, A., Bahnstrukturreform in Deutschland – Ziele und Umsetzungsprobleme, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1996.
- ABERLE, G./BRENNER, A., Trassenpreissystem der Deutschen Bahn AG - eine erste kartellrechtliche und ökonomische Beurteilung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 12/1994, S. 704-712.
- ABRAHAM, C., Die Erfahrungen Frankreichs mit privat finanzierten Infrastruktureinrichtungen, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 127-134.
- ALLEMEYER, W., Europäische Modelle für eine Privatisierung der Eisenbahn, in: Privatisierung des Schienenverkehrs, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 130, Göttingen 1993.

ALLGEMEINES, Teil E der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht.

AMTSBLATT für den Landkreis Stendal, Satzung über die Abfallentsorgung (Abfallentsorgungssatzung) für den Landkreis Stendal, vom 12. Dezember 1996, Nr. 45.

ARLT, A., Das neue Vergaberecht bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, Neuwied/Kriftel/Berlin 1997.

ARNIM V., H./BORELL, R./VOGT, G., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1978.

ARNIM V., H.H., Rechtsfragen der Privatisierung - Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 82, Wiesbaden 1995.

ARNOLD, P., Erweiterte privatwirtschaftliche Dienstleistungen im Verkehrssektor - Ein Einstieg aus Sicht der Kreditwirtschaft, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995.

AUSSCHREIBUNGSUNTERLAGEN des Zweckverbandes Verkehrsverbund Rhein-Ruhr/Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Ruhr-Lippe, unveröffentlicht, Lastenheft S4 und Lastenheft RB 52.

BARTLING, H., Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980.

BARTLING, H., Mehr Wettbewerb bei der Entsorgung von Verpackungen, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 47 des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1995.

BARTLING, H., Privatisierung kommunaler Tätigkeiten: Wettbewerbsaspekte und Prinzipal-Agenten-Beziehungen, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 41 des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1994.

BARTLING, H., Schlußfolgerungen aus Entwicklungstendenzen der Wettbewerbstheorie für die Wettbewerbspolitik, Aufsätze zur

- Wirtschaftspolitik Nr. 35 des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1992.
- BARTLING, H./LUZIUS, F., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 10. Auflage, München 1993.
- BARTMANN, H./BORCHERS, H., Preistheorie, 5. Auflage, St. Gallen 1992.
- BATZILL, R., Unausweichlicher Wettbewerb als Folge der VO (EWG) 1191 n. F. - Eine Klarstellung, in: Der Nahverkehr, Heft 1-2/1995, S. 81-84.
- BAUERMEISTER, U./BECHERER, H./WOLFF, K., Maut auf der Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße - Die privatfinanzierte Warnow-Querung Rostock in der Vorbereitungsphase, in: Straßenverkehrstechnik, Heft 10/96, S. 473-484.
- BAUMGARTEN, R., Deutsch-französisches Joint Venture pro Ostseeaktionsprogramm, in: Wasserwirtschaft, Heft Januar 1996.
- BAUVERTRAG, Teil A der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht.
- BECK, H.-P., COPILOT - Verkehrsmanagement in privater Trägerschaft, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 75-78.
- BECKER, P./ZANDER, W., Rechtsprobleme bei Stromversorgungsübernahmen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 35. Jahrgang, 1996, S. 262-290.
- BEKANNTMACHUNG VON ÖFFENTLICHEN BAUKONZESSIONEN, in: Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. S 241/29 vom 10.12. 93.
- BELLEFONTAINE, K., Abwasserbeseitigung nach dem Niedersächsischen Betreibermodell, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 136-155.

- BELLEFONTAINE, K., Organisationsformen im Überblick, in: Ist der Anstieg der Abwassergebühren noch zu stoppen?, Tagungsband, Verband privater Abwasserentsorger VpA, Heft 1/1997, S. 68-72.
- BERENDES, K., einleitendes Referat zu Rechtsfragen der 6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes beim 270. Kolloquium des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft an der Universität Bonn am 8. Sept. 1995, zusammengefaßt wiedergegeben in: Zeitschrift für Wasserrecht, Jahrgang 1995/96, S. 363-371.
- BERGSTROM S., Infrastrukturprojekte - Vorzüge und Grenzen einer Privatfinanzierung, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1991, S. 183-188.
- BETREIBERVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, Teil B der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht.
- BEUERMANN, G./SCHNEIDER, J., Das Infrastrukturunternehmen der DB AG - Monopolistischer Gigant oder Partner für alle Schienenverkehrsbetreiber, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jahrgang, Düsseldorf 1996, Heft 1, S. 34-47.
- BIDINGER, H., Personenbeförderungsrecht Kommentar, Loseblatt, Berlin 1971, 2. Auflage.
- BIENSTOCK, K., Kläranlage zum Nulltarif? - Erfahrungsbericht und Empfehlungen für die Privatisierung, Bad Wörishofen 1995.
- BIENSTOCK, K., Privater Betreiber, in: Kläranlage Bad Wörishofen - Pilotprojekt des Freistaates Bayern, privates Betreibermodell, Festschrift.
- BLANKART, C. B./POMMERHNE, W., Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - Eine kritische Beurteilung, in: MILDE H./MONISSEN G. (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, 1985, S. 431-442.

- BLANKART, C. B./POMMERHNE, W./SCHNEIDER, F., Warum nicht reprivatisieren?, in: NEUMANN, M. (Hrsg.), Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 140, Berlin 1984, S. 221-246.
- BÖCKELS, L., Privatisierung: Ausweg aus kommunalpolitischer Klemme?, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft II /1994, S. 89-92.
- BOHL, E., Kommunen konkurrieren immer öfter mit privaten Anbietern, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 24.02.98, S. 16.
- BÖHME, H./SICHELSCHMIDT, H., Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.
- BORCHERS, H., Regulierte Strommärkte - Ein Beitrag zur (De-) Regulierungsdebatte in der Elektrizitätswirtschaft, St. Gallen 1994.
- BORRMANN, J., Effiziente Verfahren der Ausschreibung von Universaldienstleistungen im Postwesen, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 452, Berlin 1995.
- BÖWIG, A., Der Verkauf von Stromnetzen als Fortsetzung der Stromversorgung mit anderen Mitteln?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 12 /1995, S. 804-808.
- BRANDT, E./RUCHAY, D./WEIDEMANN, C., Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - Kommentar, München 1997.
- BRANDT, U., Wettbewerbspolitische Ausnahmereiche – Probleme ihrer Identifizierung und Gestaltung, Europäische Hochschulschriften, Band 193, Frankfurt(M)/Bern/Las Vegas, 1977.
- BULLETIN DES PRESSE- UND INFORMATIONSAMTES DER BUNDESREGIERUNG Nr. 8 vom 26. Januar 1991, Bonn 1991.
- BUNDESANZEIGER, VOF vom 12.05.1997, Nr. 164a, Bonn 03.09.1997.
- BUNDESGESETZBLATT Teil I, Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) als Artikel 5 des ENeuOG, Bonn 30.12.1993, S. 2396-2405.

BUNDESGESETZBLATT I, Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bonn 2. September 1998, Nr. 59, S. 2546-2578.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz) vom 30. August 1994, Bonn 02.09.1994, S. 2243-2244.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 24. April 1998, Bonn 28. April 1998, Nr. 23, S. 730-736.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz) als Art. 4 des ENeuOG, Bonn 30.12.1993, S. 2395-2396.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, 12. Februar 1990, Bonn 20. Februar 1990, Nr. 6, S. 205-214.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Postgesetz (PostG) vom 22.12.97, Nr. 88, Bonn 30.12. 1997, S. 3294-3306.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Vergabeverordnung, Bonn 25. Februar 1994, S. 321-323.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Verordnung über Trinkwasser und über Wasser für Lebensmittelbetriebe (Trinkwasserverordnung), Bonn 12. Dezember 1990, S. 2612-2629.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung vom 29. September 1997, Bonn 7. Oktober 1997, S. 2384-2386.

BUNDESGESETZBLATT Teil I, Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Bekanntmachung vom 23. September 1986, Bonn 30. Sept. 1986, Nr. 50, S. 1529-1544.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR (Hrsg.), Privatfinanzierung/Privatisierung von Bundesfernstraßen - Sachstand und Perspektiven, Bonn 26. Februar 1997.

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, Betreibermodelle nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, Bonn 10. Mai 1995.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.), Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung - Leitfaden zur Einbeziehung Privater in die kommunale Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, Bonn 1994.
- BURMEISTER, J., 1996: Jahr 1 der Regionalisierung des Nahverkehrs, in: Stadtverkehr 2/97, S. 18-21.
- BUSSE, C., Die Finanznot ist Motor der Innovation, in: Handelsblatt vom 22. Juli 1996.
- BUSSE, C., Franzosen wollen Markt für Wasserversorgung erobern, in: Handelsblatt vom 7. November 1996.
- BUTZ, W., Das Betreibermodell in der kommunalen Praxis am Beispiel der Samtgemeinde Wesendorf, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 133-135.
- CAHN VON SEELEN, U., Abfallwirtschaft als Dienstleistung eines Regional-Versorgungsunternehmens, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 5 /1994, S. 280-285.
- CAHN VON SEELEN, U., Die Regionalunternehmen im liberalisierten Strommarkt, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 7/1998, S. 459-462.
- COMMERZBANK (Hrsg.), Wer gehört zu wem?, Düsseldorf/Mönchengladbach 1997.
- CRONENBERG, M., Das neue Energiewirtschaftsrecht, in: Recht der Energiewirtschaft, Heft 3/1998, S. 85-91.
- DADUNA, J., Organisationsstrukturen des öffentlichen Personenverkehrs und ihre Einbindung in den kommunalen Bereich, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 66. Jahrgang, Düsseldorf 1995, Heft 3, S. 187-204.
- DAUBERTSHÄUSER, K., Die Strategie der privatisierten Deutschen Bahn AG im öffentlichen Nahverkehr, in: Von der Bahnreform

- zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995a, S. 49-56.
- DAUBERTSHÄUSER, K., Privatisierung der Autobahnen - Verkehrswege sind keine Handelsware, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III /1993, S. 116-117.
- DAUBERTSHÄUSER, K., Regionalisierung des Nahverkehrs - Chance der Bahn, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/1995b, S. 23-29.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.), Privatisierung in Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes Heft 49, Göttingen 1994.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND, Presseerklärung, Gewässer schützen und Kosten senken!, abgedruckt in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Nr. 11, November 1995, S. 432-434.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW), Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich, Wochenbericht Nr. 19/98, Berlin 7. Mai 1998, S. 313-317.
- DIERCKS, J., Der Infrastrukturfonds - Alternative zur derzeitigen Verkehrsfinanzierung, dargestellt am Beispiel der Straßenverkehrsinfrastruktur, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 91-94.
- DITTERICH, E., Privat statt Kommunal, in: Umwelt-Magazin, Ausgabe Dezember 1996, S. 28-29.
- DLUHOSCH, B., Einstieg in die Kreislaufwirtschaft - Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft?, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III/1995, S. 140-148.
- DONGES, J.B./ENGELS, W./HAMM, W./MÖSCHEL, W./NEUMANN, M.J.M./SIEVERT, O. (Kronberger Kreis), Privatisierung auch im Westen, Schriftenreihe des Frankfurter Institutes für wirtschaftspolitische Forschung, Band 26, Bad Homburg 1993.

- DROBEK, F. K., Public-Private-Partnership am Beispiel der Abfallverwertungsanlage Augsburg, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 5 /1994, S. 273-280.
- DÜRR, H. , Kann der Staat als Unternehmer erfolgreich sein?, in: Verwaltung und Management, Heft 1/1995, S. 4-9.
- EICKHOF, N., Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 44, Stuttgart/Jena/New-York, 1993, S. 203-222.
- EICKHOF, N./KREIKENBAUM, D., Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Heft 7 u. 8. 1998, S. 666-677.
- IERMANN, R., Die Vorschriften über die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 17, Heft 2/1994, S. 228-236.
- ELSENBAST, W., Ausschreibung defizitärer Universaldienste im Postbereich, Diskussionsbeiträge Nr. 176 des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Bad Honnef 1997.
- ENGELHARDT, D./SENGER, G./SPILLECKE, H./TREUNERT, E., Abwasserrecht - Abwassertechnik, Düsseldorf 1993.
- ERBBAURECHTSVERTRAG BAD WÖRISHOFEN Teil C der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht.
- ESCHENBACH, R. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Leistungen: Beurteilung - strategische Optionen - volkswirtschaftliche Konsequenzen, Wien 1993.
- ESCHENBACH, R./MÜLLER, C./GABRIEL, T. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Leistungen: Beurteilung - strategische Optionen - volkswirtschaftliche Konsequenzen, Wien 1993.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.), Faire und effiziente Preise im Verkehr, Grünbuch, Brüssel/Luxemburg 1996.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION, Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen Personenverkehrs in Europa, Grünbuch, Brüssel/Luxemburg 1996.
- FAUBEL, F., Privatisierung der Kläranlage Algermissen, Schreiben des Gemeindedirektors Faubel vom 02. August 1993, nicht veröffentlicht, S. 3.
- FEHL, U., Zur Theorie angreifbarer Märkte, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 36, Stuttgart/New-York 1985, S. 253-257.
- FELDMANN, J., Bayerns Verkehrsminister widerspricht Eisenbahnergewerkschaft, Pressemitteilung Nr. 34/97 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 17. Februar 1997b.
- FELDMANN, J., Entscheidung Oberlandbahn gefallen - DEG erhält den Zuschlag, Pressemitteilung Nr. 31/97 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 14. Februar 1997a.
- FINKENBEINER, O., Der Nahverkehrsplan als Grundlage für die Planung des ÖPNV, in: Der Nahverkehr, Heft 9/1995, S. 19-23.
- FINSINGER, J., Die Ausschreibung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 36, 1985, S. 303-321.
- FINSINGER, J., Wettbewerb und Regulierung, Law and Economics Band 16, VVF, München 1991.
- FISCHER, C., Die Rolle der DB AG im Schienenpersonennahverkehr, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191 Freiburg 1996.
- FRANKE, S. F., (Ir)rationale Politik? Grundzüge und politische Anwendung der „Ökonomischen Theorie der Politik“, Ökonomische Essays, Band 6, Marburg 1996, S. 47-68.

- FUEST, W., Öffentliche Haushalte unter Konsolidierungszwang, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft Nr.122, Köln 1984.
- FUEST, W./KROKER, R., Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Nr. 89, Köln 1981.
- GANDENBERGER, O., Die Ausschreibung - organisierte Konkurrenz um öffentliche Aufträge, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1961.
- GASSER, K., Regionalisierung - Rezept gegen Streckenstillegung?, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996.
- GEISER, J./HÜHNERT, S./MORTSIEFER, H.-J./SCHINKEL, S., Möglichkeiten zur Verlagerung öffentlicher Bauplanungsleistungen auf Private, Schriften zur Mittelstandsforschung, Göttingen 1982.
- GEMEINSCHAFTSKLÄRWERK BITTERFELD-WOLFEN GMBH (Hrsg.), Festschrift, Kissing 1995.
- GERLACH, J./REINKOBER, N., Eine Chance für kommunale Gebietskörperschaften, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1996, S. 17-25.
- GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE WIRTSCHAFT, Privatisierungsdogma widerspricht sozialer Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 2/94, S. 195-215.
- GESETZ UND VERORDNUNGSBLATT FÜR SCHLESWIG-HOLSTEIN, Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein, Nr.11/1995, S. 262-265.
- GESETZBLATT FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG, STUTTGART, Gesetz zur Umsetzung der Bahnstrukturreform und zur Gestaltung des

- öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg, Nr. 16, 1995, S. 417-434.
- GIGER, M., Die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, St. Galler Beiträge zum Tourismus und zur Verkehrswirtschaft, Band 14, Stuttgart 1991.
- GIRNAU, G., Der Stand der Regionalisierung - Lösungen und offene Fragen, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1996, S. 4-9.
- GRANDJOT, H.-H., Das Verkehrswesen zwischen staatlicher und privater Aufgabenträgerschaft - Bestandsaufnahme und Kriterien einer Abgrenzung, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995.
- GRESSHÖNER, H.-H./STUHLMACHER, C., Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung - Erfahrungen mit dem Niedersächsischen Kooperationsmodell, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 5 /1994, S. 296-298.
- GROSSEKETTLER, H., Deregulierung und Privatisierung - Modeströmung, überfällige Korrektur oder ordnungspolitische Daueraufgabe, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 108, Institut für Finanzwissenschaft, Münster 1988.
- GRUPP, K., Rechtliche Rahmenbedingungen für neue Aufgabenträgerschaften im Verkehr - Insbesondere privat betriebene Verkehrsinfrastrukturen, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 113-118.
- HAMER, E., Privatisierung als Rationalisierungschance, Hannover/Minden 1981.
- HASS-KLAU, C., Privatisierung der Busindustrie und der britischen Eisenbahn - Vorbild oder negatives Beispiel für die Bundesrepublik?, in: Verkehr und Technik, Heft 2/1995, S. 65- 68.
- HAVERKÄMPER, U., Die Privatisierung der kommunalen Abwasserentsorgung - Rechtliche Perspektive, in: Verwaltungsrundschau, Ausgabe 7/1996, S. 223-226.

- HAYEK, F. A. v., *Freiburger Studien – gesammelte Aufsätze von F. A. v. Hayek*, Tübingen 1969.
- HECHT, D./WERBECK, N./WINK, R., Abfallwirtschaft zwischen Marktkoordination und hoheitlicher Planung, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 22, Heft 1-4, 1996, S. 43-67.
- HECKLE, W., Die Suprastruktur der Binnenhäfen - in staatlicher oder privater Verantwortung, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 79-80.
- HEINZ, W., Public Private Partnership im Städtebau, in: Difu – Berichte 97, Deutsches Institut für Urbanistik, Heft 1/1997, S. 2-5.
- HEINZE, G.W./KILL, H.H./PROKSIK, M./OLBRICH, K./WENGLER-REH, G., Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche, in: Der Nahverkehr, Heft 3/1994, S. 8-14.
- HORN, C., Ordnungskonzept für die Einnahmenaufteilung und den Defizitausgleich bei Verkehrsverbünden des ÖPNV, Bergisch-Gladbach/Köln 1994.
- HÜTKER, H.-J., Privatisierung der Stadtentwässerung Goslar: Vom Regiebetrieb zur GmbH im Kooperationsmodell, in: Wasser, Luft und Boden Heft 5/1996, S. 36-38.
- HYLEN, B., Die Eisenbahnen in Schweden, in: Der Nahverkehr, Heft 6/1992, S. 46-50.
- IMMENGA, U., Fusionskontrolle auf Ausschreibungsmärkten, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Heft 9/1998, S. 809-820.
- JÄNTSCHI-HAUCKE, K., Ausschreibung Oberlandbahn wieder aufgehoben, Pressemitteilung Nr. 61192/96 des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 8. November 1996.
- IESCHKE, C., Stand der Neuorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden – Erfahrungen aus Stockholm, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1998, S. 128-132.

- KAMPHAUSEN, P./BORK, G., Anwendung europarechtlicher Vorschriften in Vergabeverfahren, in: Städte- und Gemeinderat - Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen, Sonderdruck, Ausgabe 10/96, S. 343 - 348.
- KANTZENBACH, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Wirtschaftspolitische Studien 1 aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Göttingen 1967.
- KAUFHOLD, W., Sind Betreibermodelle ein Ausweg?, in: Die Bauverwaltung + Bauamt und Gemeindebau, Nr. 6/96, S. 360.
- KESSLER, M./MARSCHALL, B., Ungeahnte Kreativität, in: Wirtschaftswoche, Nr. 31, 30.07.1993, S. 14-19.
- KEUCHEL, S., Internationale Erfahrungen mit Straßenbenutzungsgebühren im Stadtverkehr, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/1992, S. 377-386.
- KLEIN, A., Die Französische Nahverkehrsabgabe, in: Der Nahverkehr, Heft 6/1996, S. 54-62.
- KLINK, R., Konsequenzen der Deregulierungs- und Regionalisierungspolitik für den privaten regionalen Busanbieter, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996.
- KNIEPS, G., Das neue Trassenpreissystem, volkswirtschaftliche Vorteile eines zweistufigen Systems, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/98, S. 466-470.
- KNIEPS, G., Konkurrenz auf den europäischen Eisenbahnnetzen, in: Jahrbuch für Nationalökonomie, Band 209/3-4, Stuttgart 1992, S. 283-290.
- KNIEPS, G., Möglichkeiten und Grenzen einer Privatisierung im Verkehr - Lösungsansätze einer disaggregierten Regulierungspolitik, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 35-40.

- KNIEPS, G., Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 94. Jahrgang, Düsseldorf 1993, Heft 4, S. 249-259.
- KNIEPS, G., Regionalisierung, Privatisierung und Deregulierung im Nahverkehr: Neue Institutionen und neue Lösungsansätze, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996.
- KNIEPS, G., Regulierung von Monopolen - aber wie?, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 38, Stuttgart/New York 1987, S. 315-317.
- KNIEPS, G./MÜLLER J./WEIZSÄCKER, C.C., Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich, Baden-Baden 1981.
- KNORR, A., Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: Ein Widerspruch?, in: BERGER, H., Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 68-79.
- KÖLBLE, J. (Hrsg.), Das Deutsche Bundesrecht - Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, Baden-Baden 1995.
- KOLF, F./WARRINGS, H., Bahn-Chef Ludewig sucht nach Konsens - Abhängigkeit der Bahn von den Ländern wächst, in: Handelsblatt vom 17./18.07.1998, S. 13
- KÖNIG, K., Entwicklungen der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland - Probleme, Stand, Ausblick, in: Verwaltungs-Archiv - Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 79 Band, Heft 3/1988, S. 241-271.
- KÖNIG, K., Kommunalisierung, Verselbständigung, Privatisierung - Aufgabentransformation in den neuen Bundesländern, in: Die öffentliche Verwaltung, Ausgabe Dezember 1993, Heft Nr. 24, S. 1076-1083.
- KORTMANN, W., Eine optimale Verteilungsregel für öffentliche Aufträge, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 17, Heft 1/1994, S. 105-112.

- KOTHE, P., Kosten abwälzen, in: Der Gemeinderat, Nummer 8/39, August 1996.
- KRÄKEL, M., Auktionstheorie und interne Organisation, Wiesbaden 1992.
- KRÄMER, H., Neues Tarifs- und Ausgleichsrecht für den ÖPNV - ein Fortschritt?, in: Der Nahverkehr, Heft 10/1995, S. 47-50.
- KRAMER, J. D., Übersicht über Möglichkeiten der Privatisierung und/oder der privaten Finanzierung von Verkehrsanlagen durch privates Risiko- oder Beteiligungskapital, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 119-126.
- KRAUSE, G., Privatisierung der Autobahnen - Ein wichtiger Bestandteil der Verkehrspolitik, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft III /1993, S. 115-116.
- KRÖLLS, A., Rechtliche Grenzen der Privatisierungspolitik, in: Gewerbeschiv 1995, Heft 4, S. 129-144.
- KRUSE, J., Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1995.
- KRUSE, J., Ordnungspolitische Grundlagen der Deregulierung, in: SEIDENFUS, H., (Hrsg.), Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. 184, Berlin 1989, S. 9-35.
- KUHFELD, H./KUNERT, U./LINK, H., Position der BVG im Vergleich mit anderen Verkehrsunternehmen und Konsequenzen der EU-Gesetzgebung, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Dezember 1997.
- KYLAU, Das EURAWASSER-Projekt in Rostock, in: Wasser und Boden, Heft 02/1996.
- LAASER, C. F., Wettbewerb im Verkehrswesen - Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik, Tübingen 1991.
- LAASER, C.F., Die Bahnreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994.

- LAMPE-HELBIG, G./WÖRMANN, K. E., Handbuch der Bauvergabe, München 1995.
- LANDTAG RHEINLAND-PFALZ, 1. Wahlperiode, Drucksache 11/386 vom 16.10.1987.
- LANDTAG RHEINLAND-PFALZ, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/5184 vom 11.03.1991 zu. Drucksache 11/3843, S. 1-13.
- LASER, J., Deregulierungspotentiale im Omnibusnahverkehr - Eine komparativ, institutionelle, und normative Analyse, MAV wissenschaftliche Studien, Braunschweig 1994.
- LAUN, M., Rostock: Ein Betreibermodell bewährt sich, in: Wasser, Luft und Boden, Heft Juni 1996, S. 22-24.
- LINDEMANN, H./ OELSCHLÄGER D., Auf neuen Gleisen in die Zukunft: Bahnreformen in Europa, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 7/8 1998, S. 318-322.
- LIXENFELD, C., Weichenstellung, in: DM - Das private Wirtschaftsmagazin, Heft 8 August 1998, S. 29-32.
- LUDWIG, W. /ODENTHAL H., Recht der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, Berlin 1997.
- LUKES, R., Abkehr von den Monopolen?- Neuregelung in der Strom- und Gaswirtschaft, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 27.10.98, S. B 13.
- MARTINI, A.-I., Das Modell Rostock - Delegation der Erfüllung kommunaler Pflichten an ein privates Unternehmen, in: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, Ausgabe Juli/August 1996, S. 236-239.
- MAYER, W., Deregulierung und Privatisierung auf den Verkehrsmärkten - Podiumsdiskussion, in: AUFDERHEIDE, D. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung, Stuttgart/Berlin/Köln 1990, S.149-252.
- MEICHSNER, E., Die Verantwortung der Landkreise für den SPNV in der Region, in: Möglichkeiten und Grenzen des SPNV in der Region, Schriftenreihe der DVWG, Band 137, Bergisch-Gladbach 1991.

- METSCHKOLL, M./SEIFERT, K., Anmerkungen zur Organisation der Abwasserbeseitigung nach dem Niedersächsischen Betreibermodell, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 8/1991, S. 180-184.
- METZGER, M., Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen - Die Hemmnisse sind überwindbar, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik, Nr. 28, Mainz 1990a.
- METZGER, M., Realisierungschancen einer Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Nr. 40, München 1990b.
- MEYER, K.-J., Regionalisierung und Wettbewerb in Europa, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.), Essen 1996, S. 12-13.
- MICHELFELDER, G., Der regionale Busverkehr - unter staatlicher oder privater Regie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 67-70.
- MITTEILUNGEN DER KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (MittKGST), Nr. 2, 25. Januar 1994, S. 10 und Nr. 14, 25. Juli 1994, S. 73.
- MITTEILUNGEN DER KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (MittKGST), Nr. 23, 10. Dezember 1995, S. 110-111.
- MONTADA, M., Der ÖPNV in Deutschland - Einer der größten Verkehrsmärkte weltweit, in: Internationales Verkehrswesen (48), Heft 5/96, S.11.
- MORLOK, J., Privatwirtschaftliche Kommunalpartnerschaft - Beispiel mittelständischer Technologieunternehmen, in: Verwaltung und Management, Heft 4 /1995, S. 244-245.
- MÜHLENKAMP, H., Öffentliche Unternehmen: Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte, München/Wien/Oldenburg 1994.

- MÜNCH, R., Privatisierung des Bundesautobahnnetzes - Chance für die Verkehrs- und Finanzpolitik, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 85-90.
- NAGEL, A., Oberlandbahn, Aktuelle Faxinformation der Aktion Münchner Fahrgäste vom 16.02.97.
- NECKER, T., Öffentliche Verwaltung und Innovation - Die Sicht eines Unternehmers, in: Verwaltung und Management, Heft 2/1995, S. 74-77.
- NIEDERSÄCHSISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT, Niedersächsisches Gesetz zur Neuordnung des öffentlichen Personenverkehrs, Nr. 13/1995, S. 180-182.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR (Hrsg.), Privatisierung kommunaler Kläranlagen - Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen, 3. Auflage, Hannover 1991.
- NORDRHEIN-WESTFÄLISCHER GEMEINDEBUND (Hrsg.), Vergabe öffentlicher Aufträge, in: Mitteilungen, Nummer 8/1997, S. 149.
- NOWOTNY, E., Der öffentliche Sektor: Einführung in die Finanzwissenschaft, 3., neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin 1996, S. 34-61.
- O.V., Auftraggeber schützen kommunale Anbieter, in: Handelsblatt vom 7.05.1998, S. 4.
- O.V., Bald erste Lizenzen für Private, in: Handelsblatt vom 24.03.1998, S. 14.
- O.V., Bald Mautstellen auf Autobahnstrecken in Baden-Württemberg, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 17.07. 1998, S. 1-2.
- O.V., Biebesheimer Abwasser zu Merck - Unternehmen und Kommune vereinbaren Zusammenarbeit, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 27.02.98, S. 64.

- O.V., Colt: Schneller als der Wettbewerb mit Stadtnetzen am Markt, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 12.06.1997, S. 20.
- O.V., DB erhält Zuschlag für Vorortstrecken, in: Bus und Bahn, Heft 7-8/97, S. 18.
- O.V., DB-Strecken ausgeschrieben, in: Bus und Bahn, Heft 4/97, S. 18.
- O.V., Der Handyman verläßt die Telekom, in: Handelsblatt vom 7.5.1998, S. 23.
- O.V., Die Deutsche Bahn AG - Bund, Länder und Gemeinden einig über Bahnreform und Regionalisierung, in: GRV-Nachrichten Folge 19, Februar 1994, S. 3-4.
- O.V., Ein Großversuch in England zur Datenübertragung über das Stromnetz, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 20.10.1997, S. 29.
- O.V., EURAWASSER entsorgt Goslar, in: Kommunal Direkt, Heft 2/1996.
- O.V., EURAWASSER kooperiert mit der Stadt Goslar, in: Entsorgungs Praxis, Heft Mai 1996.
- O.V., EURAWASSER sieht gute Chancen zur Expansion, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 15.10.1996.
- O.V., EURAWASSER übergibt neue Kläranlage, in: Kommunal Direkt, Nr. 6/96.
- O.V., European Players im ÖPNV, und wo bleiben die deutschen Unternehmen?, in: Bus und Bahn, Heft 2/97, S. 2.
- O.V., Franzosen bieten für Bahnstrecken im Norden, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 11.10.97, S. 23.
- O.V., Frischer Wind auf der Bahnstrecke von München nach Bayrischzell/Lenggries - VCD begrüßt Entscheidung zur Oberlandbahn, Pressemitteilung des Verkehrsclubs Deutschland e.V., Landesverband Bayern vom 17. Februar 1997.

- O.V., Für und Wider die Privatisierung: Rostocker trinken seit zwei Jahren EURAWASSER, in: Wasserwirtschaft/Wassertechnik, Heft Januar 1996.
- O.V., Geklärte Kläranlagenluft, in: Umweltmagazin, Heft 11/1996.
- O.V., Goslar: Millionen für Umwelt, in: Der Gemeinderat, Heft April 1996.
- O.V., Grundlage für wettbewerbliche Strompreise wurde geschaffen, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 08.04.1998, Nr. 83, S. 20.
- O.V., HHA und VHH erwerben privaten Busbetrieb, in: Bus und Bahn, Heft 5/97, S. 18.
- O.V., Kollisionen des kommunalen Haushaltsrechts mit dem Umweltstrafrecht beim Betrieb gemeindlicher Abwasserbeseitigungsanlagen, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Nr. 6/1994, S. 229-234.
- O.V., Kooperationsmodell für Goslar - EURAWASSER übernimmt Abwasserentsorgung, in: Kommunalwirtschaft, Heft Mai 1996.
- O.V., Maut auf Autobahnen geplant, in: Handelsblatt vom 17./18.07.1998c, S. 7.
- O.V., Mehr Geld für Stadtpersonal bei Arbeitgeberwechsel, in: Goslarer Zeitung vom 6. März 1996.
- O.V., Private Abwasserentsorger hoffen auf Neuorientierung, in: Blick durch die Wirtschaft vom 14. August 1996.
- O.V., Privatfinanzierung kein Freifahrtschein, in: Handelsblatt vom 15.7.1998, S. 8.
- O.V., Qwest baut ein Telekommunikationsnetz von futuristischer Dimension, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 17.10.1997, S. 24.

- O.V., Rdnr. 61, Angebote bei öffentlicher Ausschreibung sind Geschäftsgeheimnisse, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 4/1996, S. 103-105.
- O.V., Rdnr. 99, Qualifikationsnachweise bei der Ausschreibung nach der VOB, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 5/1994, S. 154 u. 155.
- O.V., Rdnr. 182, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Abfallverwertung und gemeinwohlverträgliche Beseitigung, Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 249-251.
- O.V., Rdnr. 183, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Die Entsorgungsträger, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 251-253.
- O.V., Rdnr. 184, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Informations- und Beratungspflichten, Überwachung, Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 8/1995, S. 253-254.
- O.V., Rdnr. 202, Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Produktverantwortung, Rücknahmepflichten, Abfallwirtschaftsplanung, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 9/1995, S. 280-281.
- O.V., Rdnr. 210, Preismanipulierte Angebote bei öffentlichen Aufträgen, in: Die Gemeindeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Heft 10/1994, S. 302-304.
- O.V., Schwere Geburt, in: Entsorga Magazin, Heft Juni 1996.
- O.V., Spürbarer Ärger, in: Der Spiegel Heft 48 /1989, S. 139-141.
- O.V., Städtetag kritisiert Minister Rexrodt, in: Handelsblatt vom 20./21. 06.1997, S. 13.
- O.V., Stopp für Ausschreibung, Nachrichten, in: Bus und Bahn, Heft 12/96, S. 18.
- O.V., Unternehmen stellen sich auf den europäischen Wettbewerb ein, in: Bus und Bahn, Heft 1/97, S. 9-11.

- O.V., Wiesbaden verhält sich wenig partnerschaftlich, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 20.06.97, S. 68.
- O.V., Weg frei für den Wettbewerb der Briefverteiler-Unternehmen, in: Handelsblatt vom 27.04.1998, S. 17.
- O.V., Zusätzliche Projekte - 550 Mill. DM Investitionen, in: Handelsblatt vom 26.03.1998, S. 8.
- OETTL, K., Zur angebots-, finanz- und organisationspolitischen Problematik „universeller“ Post- und Telekommunikationsdienste, in: BERGER, H. (Hrsg.), Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden 1996, S. 80-95.
- OLTEN, R., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München 1995.
- PERSONALGESTELLUNGSVERTRAG BAD WÖRISHOFEN, Teil D der Verträge über Bau und Betrieb einer Kläranlage in der Stadt Bad Wörishofen, unveröffentlicht.
- PFAFF, D./ZWEIFEL, P., Die Principal-Agent Theorie - Ein fruchtbarer Beitrag der Wirtschaftstheorie zur Praxis, in: WiSt, Heft 4 April 1998, S. 184-190.
- PICHLER, P., Regiorail - Ein strategischer Ansatz der Industrie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 57-60.
- PICK, H., Privatisierung der Abwasserentsorgung - Chance zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und der Bürger, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 11/1992, S. 771-774.
- POMMERHNE, W., Genügt bloßes Reprivatisieren?, in: AUFDERHEIDE, D., Privatisierung und Deregulierung, Symposium Oeconomicum Münster, Stuttgart 1990, S. 27-63.
- PRESSEDIENTST - Der Kreis Steinburg informiert, Erfolgreiche Ausschreibung im Nahverkehr - Steinburger Unternehmen erhalten den Zuschlag, Pressemitteilung des Landkreises Steinburg vom 05.09.1997, S. 1-2.

- PÜTTNER, G., Konzentration und Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 17, Heft 1/1995, S. 102-105.
- QUIDORT, M., Sind ausländische Modelle auch auf Deutschland anwendbar?, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.), Essen 1996, S. 22-23.
- REIDT, O./STICKLER, T., Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz und der Baukonzessionsvertrag - das Pilotprojekt der Warnow-Querung in Rostock, in: Baurecht - Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht, Heft 2 /1997, S. 241-250.
- REXRODT, G., Offen für Wettbewerb - Die Energiebranche liberalisiert sich, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 27.10.98, S. B 8.
- RICHTER, R./FURUBOTN, E., Neue Institutionenökonomie, Tübingen 1996.
- RIEDEL, D., Streit zwischen Kartellamt und Regulierungsbehörde nutzt der TELEKOM, in: Handelsblatt vom 09.02.1998, S. 2.
- ROCKE, B./MÜLLER, R., Marktwirtschaftlicher Lösungsansatz zur Erhaltung defizitärer öffentlicher Personennahverkehre, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 4/1985, S. 242- 245.
- RÖSEL, W., Stichwort: Ausschreibung - Vergabe - Abrechnung, Wiesbaden/Berlin 1994.
- RÖSLER, M., Möglichkeiten und Grenzen wettbewerblicher Verkehrslösungen im Regionalverkehr der neuen Bundesländer, in: Reformkonzepte im Nahverkehr: Deregulierung, Privatisierung, Regionalisierung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft Reihe B, Band 191, Freiburg 1996.
- ROTHENGATTER, W., Privatisierung und Privatfinanzierung von Infrastruktur - Welche Modelle sind ökonomisch vertretbar?, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Ver-

- kehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 105-112.
- RUDOLPH, K.-U., Das Niedersächsische Betreibermodell zur kommunalen Abwasserbeseitigung und andere Möglichkeiten zur Kostensenkung, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 157-177.
- RUDOLPH, K.-U., Zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen, in: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft II/1994, S. 92-95.
- RÜMMELE, S., Kraftakt der Aufbereitung, in: Umwelt-Magazin, Heft Juli 1996a, S. 46.
- RÜMMELE, S., Rostocker Reinlichkeit, in: Umwelt-Magazin, Heft August/September 1996b.
- SAMMER, G., Zukunftsorientierte Verkehrsfinanzierung und Kompetenzverteilung des Verkehrswesens in Österreich, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 41-47.
- SANDER, S., Kommunale Wasserwirtschaft - Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung, in: Difu - Berichte 95 des Deutschen Instituts für Urbanistik, Heft 4/1995, S. 12-14.
- SCHÄFER, M., Deutschland - ein gebeuteltes Müllwunderland, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 13.01.1998, S. 3.
- SCHALLER, H., Anzuwendende Bestimmungen und Vergabegrundsätze bei Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) nach der VOL, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 2/1995a, S. 32-34.
- SCHALLER, H., Die Verordnung über Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 3/1995b, S. 63-64.
- SCHALLER, H., Nachprüfungsverfahren bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand, in: Der Gemeindehaushalt, Heft 9/1995c, S. 202-203.

- SCHAUFLER, H., Eröffnung des Kongresses: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 9-14.
- SCHEELE, U., Privatisierung von Infrastruktur - Möglichkeiten und Alternativen, Köln 1993.
- SCHILLING, H., Der regionale Busverkehr - Unter staatlicher oder privater Regie, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 71-74.
- SCHINK, A., Kommentar zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: BRANDT, E./RUCHAY, D./WEIDEMANN, C. (1997), S. 1-100.
- SCHMITHALS, E./STREIBL, U., Geschäftssegmentierung am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells der KGST, in: Verwaltung und Management, Heft 4/1995, S. 215-221.
- SCHMITTBETZ, M., Moderne Kläranlage trotz leeren Stadtsäckels, in: Handelsblatt vom 2. Mai 1996.
- SCHNORBUS, A., Auch Private können Hafen erfolgreich betreiben, in: FAZ vom 08.06.98, Nr. 6 , S. 13.
- SCHOCH, F., Privatisierung der Abfallentsorgung: Ein Beitrag zu den rechtlichen Determinanten der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Köln/Berlin/Bonn/München 1992.
- SCHOCH, F., Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 1/Januar 1994a, S. 1-12.
- SCHOCH, F., Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 9/1994b, S. 962-977.
- SCHOCH, F., Kommunalrechtliche Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften, in: Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung, Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen

- Verwaltungskolloquiums, Stuttgart/München Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1994c, S. 329-335.
- SCHRAMMEYER, E., Unterstützen die neuen Rahmenbedingungen den Wettbewerb?, in: Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.), Essen 1996, S. 10-11.
- SCHREIBEN DES MAGISTRATES BAUVERWALTUNGSAMT DER STADT BAD HOMBURG vom 11. und 31. Mai 1994, unveröffentlicht.
- SCHRÖDTER, W./PARTETZKE, G., Abwasserbeseitigung im Betreibermodell - Dargestellt am Beispiel der Gemeinde Wedemark, in: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Schriftenreihe der kommunalen Umwelt-Aktion, Heft 2, Hannover 1990, S. 31-45.
- SCHÜRMANN, H. J., Strom- und Gaskunden im Wettbewerb umworben, in: Handelsblatt vom 29.04.98, S. 5.
- SCHÜRMANN, H. J., Wasserkraft ist die wichtigste erneuerbare Energie, in: Handelsblatt vom 29.04.1998, S. 24.
- SCHWALBACH, M., Die Trassenpreise in Europa – Bestandsaufnahme und Harmonisierungsmöglichkeiten, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 10/98, S. 476-481.
- SEELE, G., Die Privatisierung kommunaler Dienste und Leistungen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, Heft 10/95, S. 217-224.
- SPELTHAHN, S., Privatisierung natürlicher Monopole - Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden 1994.
- STEIERWALD, G., Zur Weiterentwicklung des Straßenwesens, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 95-104.
- STEINHEUER, W., Privatisierung kommunaler Leistungen – Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen in nordrhein-westfälischen Städten und Gemeinden, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, Nr. 17, Köln 1991.

- STERTKAMP, W., Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr – Verschlechterungen für die Kunden, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 5/1998, S. 211-215.
- STROHMEIER, A., Kläranlage Rostock - Optimierung der Abwasserreinigung durch den kombinierten Einsatz von Belebungs- und Aufstromfiltrationsverfahren - Erste Erfahrungen, in: Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft, Ausgabe Juli/August 1996b, S. 232-236.
- STROHMEIER, A., Kläranlage Rostock - Optimierung der Abwasserreinigung durch den kombinierten Einsatz von Belebungs- und Aufstromfiltrationsverfahren, in: Umwelt Kommunal, vom 28. Februar 1996a.
- SUNTUM v., U., Verkehrspolitik, München 1986.
- SZABO, O., Anmerkungen zur Untersuchung der WIBERA nach § 6 Regionalisierungsgesetz, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 6/98, S. 280-281.
- TEUBNER, W., Schafft die Regionalisierung Impulse für neue Strategien?, in: Regionalisierung - Motor einer neuen ÖPNV-Offensive!/? Dokumentation des 5. Symposiums in Krefeld, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr VRR (Hrsg.), Essen 1996, S. 8-9.
- THIEME, W., Kommunalrechtliche Grenzen wirtschaftlicher Tätigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften, in: Grundfragen des Verwaltungsrechts und der Privatisierung, Referate und Diskussionsbeiträge des achten deutsch-polnischen Verwaltungskolloquiums, Stuttgart/München/Hannover/Berlin/Weimar/Dresden 1994, S. 336-338.
- TRÄNCKNER, J., Feierliche Eröffnung der Kläranlage Rostock, in: awt Abwassertechnik, Heft 5/96.
- UMWELTBERICHT 1995 des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1996.
- UNTERNEHMERINSTITUT, Chancen für eine Privatisierung - Eine Handlungsanleitung in Beispielen, Schriftenreihe des Unternehmerinstituts UNI, Bonn 1995.

- VAUBEL, O. U., Verkehrsverbünde - je größer desto besser?, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 1/2 1992, S. 18-22.
- VERBAND PRIVATER ABWASSERENTSORGER VPA (Hrsg.), Memorandum zur Abwasserwirtschaft, Bonn 1997.
- VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR GmbH (Hrsg.), Verbundbericht 1996, Gelsenkirchen 1996.
- VEST, P., Die Eignung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen für öffentliche Betriebe, Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 54 des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Mainz 1996.
- VIERTH, I., Regionalisierung und Deregulierung des ÖPNV - Erfahrungen aus Schweden, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 7/8 1995, S. 452-457.
- VÖLLMICKE, C., Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland - Potential, Umsetzung Auswirkungen, Frankfurt(M)/Berlin/Bonn/Paris/New York/Wien 1996.
- WACHINGER, L./WITTEMANN, M., Regionalisierung im ÖPNV - Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform und Regionalisierung, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bielefeld 1996.
- WEISHAUPT, G., Gute Pöstchen für verdiente Beamte, in: Handelsblatt vom 2.7.1997, S. 2.
- WEISHAUPT, G., Provinztheater um die neue Aufsichtsbehörde für den Telekommunikationsmarkt, in: Handelsblatt vom 6./7. 6. 1997, S. 2.
- WENTE, V., Das Instrument Nahverkehrsplan, in: Der Nahverkehr, Heft 9/95, S. 13-18.
- WILLEKE, R., Marktintegrierte Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Düsseldorf 1995, Heft 1, S. 3-14.
- WINK, R., Institutionelle Reformen der Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 67. Jahrgang, Heft 1, Düsseldorf 1996, S. 14-33.

- WINK, R., Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft - Eine institutionenökonomische Analyse, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, Heft 59, Berlin 1995.
- WIRTSCHAFTSGESETZE - Textsammlung für Juristen und Wirtschaftsfachleute, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR, Anmerkungen zum Betreiber- und Finanzierungskonzept der Magnetbahn Transrapid, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 3/1994, S. 128-130.
- WISSMANN, M., Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 135-141.
- WITTE, E. (Hrsg.), Neuordnung der Telekommunikation - Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Heidelberg 1987.
- WITTE, G., Der Deutsche Städtetag warnt vor Privatisierungseuphorie, in: FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG 11/96, S. 5.
- WITTENBRINK, P., Privatisierung im Schienenpersonennahverkehr, in: Privatisierung des Schienenverkehrs, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 130, Göttingen 1993.
- WOLF, K.-H., Der Wandel der Verkehrsverbünde im Zeichen von Deregulierung und Regionalisierung, in: Nahverkehrspraxis, Nr. 5/1996, S. 11-14.
- ZEISELMAIR, J., Die Novelle zum PBefG - Auswirkungen auf die Bayerische Genehmigungspraxis, in: Der Nahverkehr, Heft 11/1995, S. 8-15.
- ZENTGRAF, B. u. a., Öffentlich oder Privat? - Bestandsaufnahme über die Privatisierung öffentlicher Leistungen in Niedersachsen und Bremen, Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen e.V. (Hrsg.), Hannover 1994.

- ZOBEL, G., Die Strategie der Privatbahnen im Personen- und Güterverkehr, in: Von der Bahnreform zur Verkehrsreform, Tagungsband, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1995, S. 61-66.
- ZOHLNHÖFER, W., Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: DIEDERICH, H./HAMM, W./ZOHLNHÖFER, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1987, S. 3-29.

Geführte Expertengespräche

AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 01.10.97 in Rostock.

BAYERISCHE EISENBAHNGESELLSCHAFT mbH: Experteninterview am 27.10.1997 in München.

GEMEINDEVERWALTUNG ALGERMISSEN: Experteninterview am 31.10.97 in Algermissen.

GEMEINDEVERWALTUNG BAD LAER: Experteninterview am 12.12.1997 in Bad Laer.

KREISVERWALTUNG GIFHORN: Experteninterview am 31.10.1997 in Gifhorn.

KREISVERWALTUNG NEUWIED, Abteilung Umwelt und Abfallwirtschaft: Experteninterview am 11.11.1997 in Neuwied.

KREISVERWALTUNG STENDAL: Experteninterview am 13.03.1998 in Stendal.

LANDKREIS GÖTTINGEN: Experteninterview am 11.03.1998 in Göttingen.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR: Experteninterview am 30.10.1997 in Hannover.

RECHTSAMT DER HANSESTADT ROSTOCK: Experteninterview am 6.10.1997 in Rostock.

STADT BAD WÖRISHOFEN: Experteninterview am 04.12.1997 in Bad Wörishofen.

STADTVERWALTUNG BAD HOMBURG V. D. HÖHE: Experteninterview am 08.09.1997 in Bad Homburg.

STADTVERWALTUNG BITTERFELD: Experteninterview am 12.03.1998 in Bitterfeld.

VERKEHRSVERBUND RHEIN-RUHR VRR: Experteninterview am 11.12.1997 in Gelsenkirchen.

WARNOW-WASSER-/ABWASSERVERBAND: Experteninterview am 30.09.1997 in Rostock.

ZWECKVERBAND ÖPNV LANDKREIS STEINBURG: Experteninterview am 29.09.1997 in Itzehoe.

ZWECKVERBAND VRS: Experteninterview am 08.01.1998 in Bergisch Gladbach.

ANHANG

Tabelle A1: Übersicht Ausschreibungsverfahren

Fall	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Bieter	Kriterien für den Zuschlag	Leistungsvorgaben	Durchführung des Vergabeverfahrens	Gebotskosten	Jahr
Algermissen (Abwasser)	VOL	26 Interessenten, 10 Angebote eingegangen	Preis, technische Konzeption	Biologische Kläranlage zur Erfüllung vorgegebener Einleitungswerte, Konzeption vom Anbieter frei wählbar	Gemeinde Algermissen, Unterstützung durch Nieders. Wirtschaftsministerium	Detaillierte Angebotskalkulation ohne Erstattung der Aufwendungen	1984
Bad Laer (Abwasser)	VOL	12 Anbieter, davon haben 40 Gebote unterbreitet	Mind. 10 % unter Regiekosten, Erfahrungen aus Referenzobjekten	50 %-Genehmigungsplanung, Entwurf Betreibervertrag, Übernahme Altanlagen verpflichtend	Gemeinde Bad Laer unter Einschaltung privater Beratungsbüros	Kostenbeitrag für Ausschreibungsunterlagen, Übernahme Kosten der Vorplanung durch Anbieter, keine Erstattung	1988
Rostock (Wasserversorgung/Abwasser)	Freihändige Vergabe	3 Alternativen (ehem. WAB, Stadtwerke, EURAWASSER)	Technische Konzeption	Eckwerte (Wasserbedarf, Verbraucher, wesentliche Investitionsvorhaben in Grundzügen) vorgegeben	Hansestadt Rostock, Warnow-Wasser- u. Abwasserverband	Keine Erstattung	1992
Bad Wörishofen (Abwasser)	EU-weit nach VOB (beschränktes Verfahren)	26 Bewerbungen, 6 Anbieter (mit 22 Geboten) zugelassen	Preis, Einhaltung der Vorgaben bei den Einleitungs-Sicherheiten	Vorgabe der Ingenieurplanung (Vorgabe Bezugsanlage), Nebenangebote ausdrücklich gewünscht	Stadt Bad Wörishofen, Angebotsbewertung durch privates Beratungsbüro	Schutzgebühr für Ausschreibungsunterlagen, kommunale Vorplanungen durch Betreiber zu ersetzen, keine Erstattung	1994
Oberlandbahn (SPNV)	VOL (beschränkte Vergabe mit Teilnahme-wettbewerb)	15 Interessenten, 4 Angebote eingegangen	Preis, Betriebskonzept, vorgesehenes Fahrzeug	Vorgabe Nahverkehrsplan (NVP), Spielraum des Unternehmens im Bereich Servicekonzept und einzusetzende Fahrzeuge	BEG, Hilfe bei Angebotsbewertung durch Gutachter	Keine Erstattung der Gebotskosten	1997

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung Tabelle A1: Übersicht Ausschreibungsverfahren)

Fall	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Bieter	Kriterien für den Zuschlag	Leistungsvorgaben	Durchführung des Vergabeverfahrens	Gebotskosten	Jahr
Dieselstrecken im VRS (SPNV)	EU-weit nach VOL	9 Interessenten, 3 Angebote	Preis, Übergangslösung mit lokalem Zugbetrieb	Mindestanforderungen laut detailliertem Leistungsheft, Zusatzleistungen gewünscht (Optionsbereiche in den Unterlagen angeführt)	VRS GmbH im Auftrag des Zweckverbands VRS	Keine Erstattungen	1997
Dortmund-Hagen-Lüdenscheid und Dortmund-Unna im VRR (SPNV)	Verhandlungsverfahren nach EU-Richtlinie	12 Interessenten, 3 Angebote	Preis, Marketingkonzept, Anschlussdienste in Dortmund	Detaillierte Leistungsvorgaben laut Lastenheft (einheitliches Qualitätsprofil des VRR) in bestimmten Bereichen optionale Erweiterung der Mindestanforderungen möglich	VRR GmbH im Auftrag von VRR Zweckverband/ Zweckverband SPNV Ruhr-Lippe, Einschaltung privater Beratungsbüros	Ausschreibungsunterlagen gegen Gebühr versendet, keine Erstattungen vorgesehen	1996
Bad Homburg (Bus-ÖPNV)	EU-weit, nach VOL beschränkt, Teilnahmewettbewerb	1997: 2 Bewerber, 1996: 3 Anbieter	Preis (nach genauer Betriebsprüfung bei Busunternehmen)	Sehr detaillierte Vorgaben zu Personal, Fahrzeugen und RBL, Pflicht zur Nutzung des städtischen Betriebsnetzes, Walaufgelauf frei zu bestimmen	Regiebetrieb der Stadt Bad Homburg, privates Beratungsbüro bei Angebotsbewertung hinzugezogen	Keine Erstattungen	1996
Itzehoe/ Kreis Steinburg (Bus-ÖPNV)	VOL	Bei vorigen Vergaben: 4 u. 1, Anbieter 1997: 6 (bei 12 Interessenten)	Preis, betriebliche/finanzielle Leistungsfähigkeit, Zusatzleistungen	Vorgaben zu Personal, Fahrzeugen und Qualitätsstandards, Kreativitätspotential des Unternehmers bei Umlaufplanung gegeben	Zweckverband ÖPNV, Steinburg, Bewertung der Angebote durch privates Beratungsbüro nach Punktesystem	Keine Erstattungen	1997
Wamow-Querung (Straßeninfrastruktur)	EU-weit nach VOB, beschränkte Vergabe mit Teilnahmewettbewerb	15 Interessenten, 3 Gebote zugelassen	technische Konzeption, Wirtschaftlichkeit und Risikoverteilung	Mindestanforderungen, Voruntersuchungen (technischer Machbarkeit, wirtschaftliche/geologische Auswirkungen), technische Lösung war Ideenwettbewerb unterworfen	Hansestadt Rostock, Angebotswertung durch Fachgruppe aus Verwaltung und privaten Beratern (Juristen, Wirtschaftler und Techniker)	beauftragter Unternehmer muß Konkurrenten Angebotskosten erstatten	1996

Fall	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Bieter	Kriterien für den Zuschlag	Leistungsvorgaben	Durchführung des Vergabeverfahrens	Gebotskosten	Jahr
Göttingen (Abfallwirtschaft)	VOL, beschränkte Vergabe mit Teilnahme-wettbewerb	20 Unternehmen zugelassen	Preis (bei Vorwahl: vorhandene Erfahrungen, Fachkenntnisse)	Planungsdaten (Soll/Ist-Zustand), grundsätzliche Fahrzeuganforderungen, verschiedene Vertragslaufzeiten als Alternativen genannt	Landkreis Göttingen	Keine Erstattungen	1995
Stendal (Abfallwirtschaft)	EU-weit nach VOL	je nach Los 13-23 Anbieter	Zuverlässigkeit an erster, Preis an zweiter Stelle	Gebote für nach Abfallart und Entsorgungsgebieten aufgeteilte Lose, genaue Vorgaben zu Fahrzeugen und Entleerungssystemen, Planungsdaten (Ist-/Sollwerte)	Landkreis Stendal, Vorbereitung durch Abfallentsorgungsgesellschaft des Landkreises	Gebühr für Ausschreibungsunterlagen	1997
Neuwied (Abfallwirtschaft)	VOL	14 Angebote, davon 9 zugelassen	In erster Linie der Preis, Zuverlässigkeit und Qualität mehr sekundär	fixierte Leistungsvorgaben mit Anforderungen an Sammlung, Umlade- und Wertstoffsortieranlagen, Planungsdaten (Bedarfsstruktur)	Landkreis Neuwied (verwaltunginterne Strategiekommision gebildet)	Keine Erstattung	1989
Gifhorn (Abfallwirtschaft)	VOB	5 Angebote eingeholt	Preis, die Zuverlässigkeit war bei der Vorauswahl entscheidend	konkretes Leistungsverzeichnis (Art/Form der Sammlung), Betrieb der Deponie, Personal- und Fahrzeugeinsatz frei zu bestimmen	Tiefbauamt unter Beratung durch zuständige Fachbehörden	Keine Erstattungen	1974 1987

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle A2: Übersicht vertragliche Regelungen

Fall	Laufzeit	Leistungspflichten des Unternehmers	Eigentumsregelungen	Entgeltregelungen	Kontrolle/Einflußnahme
Algermissen (Abwasser)	20 Jahre (Verlängerung um 3 Jahre möglich)	• Errichtung Kläranlage gemäß Vorgaben • Wartung der abwassertechnischen Einrichtungen • Klärung der Abwässer gemäß gesetzlicher Vorgaben • Klärschlammentsorgung • Information der Kommune über Betrieb	Erbaurecht bei Grundstück, Übernahme Altanliege gegen Kaufpreis, Heimfall nach Vertragsende zum Restbuchwert abzüglich der schon geleisteten Zuschüsse	Entgelt als Leistungspreis pro cbm Abwasser, Anpassung nach Betriebskostenentwicklung, bei größeren Veränderungen des Abwasservolumens Neuverhandlungen	Vertragsbeiträge begleitend tätig, Einleitungswerte durch obere Wasserbehörde regelmäßig überprüft
Bad Laer (Abwasser)	30 Jahre, ohne fristgerechte Kündigung um 3 Jahre verlängert	• Bau, Betrieb und Wartung der Abwasserentsorgungseinrichtung (Kläranlage) • Klärschlammentsorgung • Schadenshaftung bei eigenem Verschulden (entsprechende Versicherungen nötig) • Information der Gemeinde über Betrieb	Bei Vertragsende Heimfall der Anlagen zum verminderten Restbuchwert (10 % Kürzung bei regulärer, 20 % bei außerordentlicher Kündigung)	Grundpreis zur Vergütung der Investitionskosten und der Arbeitspreis je cbm (in Mengenklassen unterteilt), Anpassung bei Betriebskostensteigerung und erhöhten Leistungsanforderungen	Gemeinde hat Aufsichts- und Kontrollrechte in vertraglich relevanten Bereichen, Routinekontrollen der Wasserbehörde und gesonderte Prüfung durch Gemeinde, Vertragsbeitrag begleitend tätig
Rostock (Wasser/ Abwasser)	25 Jahre	• Investitionen in Wasserver- und Abwasserentsorgung laut Leitplan (grundsätzliche Vorgaben, Umsetzung in detail durch Unternehmen), Durchführung der Planungen • Betrieb wasserwirtschaftlicher Anlagen • Durchführung des Gebührenkassos • Übernahme eventueller Strafen bei Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben	Für Wasserwerke, Kläranlagen und Kanalnetz rechtlich bei Zweckverband und wirtschaftlich bei Betreiber	Vereinbarer Innenpreis zwischen Zweckverband und Betreiber, Steigerung nach Investitionsanfall festgelegt, Anpassung bei Kostensteigerung jährlich neu zu verhandeln	Kontrollen durch Aufsichtsbehörden und Betreiber (hat Informationspflicht), Zustimmungsrates bei Grundsatzfragen
Bad Wörishofen (Abwasser)	10 Jahre (Verlängerungsoption 5 Jahre)	• Errichtung einer Kläranlage nach den Vorgaben in der Ausschreibung (Baugesamplan angegeben) • Betrieb der Anlage (eigenverantwortlich bei vollständiger Haftung) sowie deren Wartung und Instandhaltung • Versicherung gegen Schäden	Erbaurecht für notwendiges Grundstück, Heimfall bei Vertragsende zu Rückkaufpreis (Kosten abzüglich Steuer, Fördermittel, Abschreibungen und 10 %-Kürzung)	Pauschalvergütung bemessen nach jährlichem Abwasservolumen, Anpassung bei veränderten Verbrauchsmengen u. gestiegenen Betriebskosten	Stadt besitzt Aufsichts- und Kontrollrechte (Recht auf Zutritt zu Anlagen u. Einsicht in Buchhaltung, Informationsrechte), ergänzenden Vertragsbeiträge eingerichtet

Fall	Laufzeit	Leistungspflichten des Unternehmers	Eigenumsregelungen	Entgeltregelungen	Kontrolle/Einflufnahme
Oberlandbahn (SPNV)	15 Jahre (Verlängerungsverhandlungen möglich)	• Betrieb der Schienenstrecke gemäß Vorgaben (mit sauberen und modernen Fahrzeugen, Sicherheitsüberprüfungen), selbstständig, aber an gesetzliche Regelungen gebunden • Fahrgastinformation • Durchführung geforderter Zusatzleistungen gegen Erstattung • Nebenwerb mit Zustimmung der BEG • Gestaltung von Bussen für Schienen-Ersatzverkehr • Informationspflicht gegenüber BEG	Beschaffung der Fahrzeuge durch Privatunternehmer, Betriebswerkstätten ebenfalls durch den Unternehmer zu errichten	festgelegter Tarif durch Unternehmen vereinbart, darüber hinaus Ausgleichszahlungen (laut Gebot), weitere Einnahmen aus Nebentätigkeiten, Anpassung bei Erhöhung der Kosten u. des Verkehrsaufkommens, Kürzung bei rückläufigen Regionalisierungsmitteln u. SPNV-Ersatzverkehr	Kontrolle der Leistungserstellung durch BEG oder beauftragte Dritte (ist zuzulassen), bei festgestellten Vertragsverstößen Kürzung der Zahlungen
Dieselstreifen im VRS (SPNV)	15 Jahre	• Erbringung der geforderten Verkehrsleistungen im SPNV auf 3 Schienenstrecken • Mehr-, Minder- oder Neuleistungen zu erbringen (Kostensatz gemäß kalkulierter Kostensätze je Kilometer/Sitzplatz) • Umsetzung eines Qualitätssicherungssystems	Land hat Fahrzeuganschaffung zu 65 % gefördert (bei Vertragsauflösung daher Fahrzeuge vermutlich an Land zu übergeben)	Anwendung VRS-Tarif, Übersteigerausgleich im Rahmen des VRS, Zuwendungen des Zweckverbands (festgelegte Steigerungsrate), Anpassung nach Sach-/Personalkostenentwicklung	Bei nicht vertragsgemäßer Leistungserbringung (Unpünktlichkeit) Entgeltminderung um 20 % bis 100 %, Kontrolle durch Betreiberunternehmen und VRS gemeinsam
Dortmund-Hagen-Lüdenscheid und Dortmund-Una im VRR (SPNV)	5 Jahre	• Verkehrsleistung gemäß Vorgaben zu erbringen (festgelegter Fahrplan) • Vertrieb durch Verkehrsunternehmer, Einnahmenteilung nach Regeln des VRR • Erbringung verlängerter Mehrleistungen gegen Kostenersatz je Kilometer (Satz laut Gebot) • Hinterlegung Vertragsausfallbürgschaft	Risiko der Fahrzeuginvestitionen trägt das Verkehrsunternehmen	Entgelt bemessen an Fahrgastaufkommen gemäß Einnahmenaufteilung im VRR, Preis für zusätzliche Leistungen, sonstige Einnahmen, Restbetrag als Zuschuß des VRR, kalkulierter Leistungspreis gesichert	Verkehrsbeobachtung durch VRR, zudem Einführung Qualitätsmanagement bei Unternehmer gefordert, bei Vertragsverstößen Entgeltminderung (zwischen 20 % und 100 %)

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung Tabelle A2: Übersicht vertragliche Regelungen)

Fall	Laufzeit	Leistungspflichten des Unternehmers	Eigentumsregelungen	Entgeltregelungen	Kontrolle/Einflußnahme
Bad Homburg (Bus-ÖPNV)	8 Jahre	• Bedienung des vorgegeben Fahrplans gemäß Anordnungen der Stadt u. gesetzlicher Vorgaben, Erfüllung der Anforderungen an Fahrzeuge u. Personal • Informationspflicht bei Störungen • Fahrgastzählungen auf Verlangen • Einführung eines RBL • Bereitstellung zusätzlicher Busse nach Bedarf • Haftpflichtversicherung/Schuldhinterlegung	Fahrzeuge im Eigentum des Busunternehmers, Haltestellen u. Fahrplanveröffentlichung durch Regiebetrieb der Stadt, Anmietung des städtischen Betriebshofes durch Busunternehmer	Entgelt nach Stundensätzen für vereinbarte Fahrplänezeiten (bei Leistungskürzung zu 40 % Ausgleich der Fixkosten), Anpassung bei Personal- oder Kostenanstieg	Kontrollen durch das Verkehrsunternehmen, Stadt berechtigt, selbst Kontrollen durchzuführen, bei Vertragsverstößen entweder Vertragsstrafen (40 bis 500 DM) oder Kündigung
Itzehoe/Kreis Steinburg (Bus-ÖPNV)	8 Jahre	• Erbringung Verkehrsleistung nach vorgegebenem Fahrplan und Tarif • Übernahme Allfahrzeuge von Vorgängerunternehmen zu % des Schätzwertes • Leistungsveränderungen bis 25 % in Leistungspaket begriffen, darüber hinaus gegen kalkulierten Veränderungssatz bei der Abrechnung zu erbringen	Fahrzeuge und Betriebshof im Eigentum des Busunternehmers, die Haltestellen sind Angelegenheit der Gemeinde	Tarfeinnahmen, Fördermittel, kalkulierter Basiszuschuß, Anpassung an Inflation, Lohn-/Betriebskostenanstieg, bei rechtlichen Rahmenänderungen, Neuverhandlungen bei sich ergebenden Einnahmensteigerungen	Keine gesonderten Kontrollen vorgesehen (Fahrgäste beschweren sich bei Leistungsaußfall), Vertragsstrafen für Leistungsausfälle (200 bis 500 DM), daneben besteht ein Kündigungsrecht für beide Vertragspartner
Wamow-Querung (Straßeninfrastruktur)	30 Jahre (Option zur Verlängerung)	• Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb des Straßentunnels inklusive Anbindung an übriges Straßennetz (ausgenommen Autobahnschluß, der durch Bund finanziert und unterhalten wird, Bau durch Konzessionsnehmer) • Wenn nach 5 Jahren noch kein Planfeststellungsbeschluß erwirkt wurde, ist der Vertrag gegen Erstattung der Planungskosten aufzulösen • Keine Monopolstellung (intermodal)	Grundstück unentgeltlich zur Verfügung gestellt, nach 1/3 der Bauzeit hat Stadt Vorkaufsrecht, nach Vertragsende geht Infrastruktur in Eigentum der Stadt über	Berechnungsformel für kostenorientierte Referenzmaß vorgegeben, die im Durchschnitt einzuhalten ist (jährliche Prüfung und Anpassung, wenn EK-Zins unter 17 %), off. Zuschuß, wenn durch Planfeststellung Kostensteigerungen über 10 %	vertragsbegleitendes Gremium (je 2 Vertreter) für Behandlung von Problemfällen eingesetzt, bei Konkurs hat Stadt nur Vetorechte (Kreditgeber genießen Priorität), Details im Rahmen der Planfeststellung zu bestimmen

Fall	Laufzeit	Leistungspflichten des Unternehmers	Eigenumsregelungen	Entgeltregelungen	Kontrolle/Einflufnahme
Göttingen (Abfallwirtschaft)	8 Jahre	• Sammlung der verschiedenen Abfällen • Klar abzugrenzende Ergänzungsleistungen können erneut ausgeschrieben werden • Errichtung Zweigniederlassung im Kreis • Schadensersatzverpflichtung des Anbieters bei leistungsbedingten Schäden	Fahrzeuge und Betriebsgelände im Eigentum des Unternehmers (auch Übergabe an Folgeunternehmer Sache der Privaten)	Entlohnung nach Gewicht oder Stückzahlen, Anpassung anteilig gemäß allgemeiner Lohn- und Kraftstoffkostenentwicklung	Auftragsentzug bei Bestechungsversuchen, im Falle von Vertragsverstößen Strafen von 5 bis 10 % des Auftragswertes
Stendal (Abfallwirtschaft)	8 Jahre (ohne Kündigung, Verlängerung um je 1 Jahr)	• Leistungen entsprechend der Losvergabe (Personal, technische Voraussetzungen und Beseitigung von Verunreinigungen) • Behältergestaltung durch Dritte • Unterstützung der Einführung des geplanten Behälteridentifikationssystems	Fahrzeuge im Eigentum des Entsorgungsunternehmers (kein kommunales Eigentum)	Entlohnung nach Zahl der geleerten Behälter gestaffelt nach der Größe, festgelegte Entgelte für Zusatzleistungen, Preisklausel für Lohn- und Kraftstoffkostenänderungen	Ablaufplan von Kreis zu genehmigen, Kontrolle durch den Bürger, bei Leistungsverzug Abmahnung durch den Kreis und bei fortdauernder Unterlassung Vertragskündigung
Neuwied (Abfallwirtschaft)	10 Jahre (ohne Kündigung, Verlängerung um je 1 Jahr)	• Gestaltung Abfallbehältnisse und deren Transport (inklusive Rollservice im Stadtgebiet) • Sammlung, Transport sonst. Abfallarten • Bau/Betrieb einer Sortieranlage, Wertstoffzwischenlager und zweier Umładestationen • Bau/Betrieb eines Kompostwerkes • Vermarktung der Wertstoffe auf Rechnung des Privaten (Entgeltkürzung sofern daraus Gewinne resultieren) • Öffentlichkeitsarbeit • Informationspflicht gegenüber Kreis • Ergänzungsvereinbarungen durch Optimierungsklausel möglich • Volle Haftung (Versicherungsbeleg)	Fahrzeuge und Sortieranlage im Eigentum des Privatunternehmers, Restabfallanlagen (Deponien) beim Kreis belassen, die Abfallgefäße sind nach Vertragsende an den Kreis zu übergeben oder bis zum Ersatzzeitpunkt gegen den vereinbarten Preis diesem zu überlassen	unterschiedliche Entgelte für Müllarten und Aufgaben (nach Haushalts- oder Gefäßgröße, Häufigkeit der Leerung, Füllmenge, teilweise Jahrespauschalen oder Preise je Einwohner sowie Wertstoffmenge oder Stückzahlen), Zusatzleistungen auf Basis ursprünglicher Kalkulation zu vergüten, Preisanpassung bei Lohn-, Investitionsgüter- und Betriebsstoffkosten-erhöhungen	Bestimmungs- und Zustimmungsrechte der Kreisverwaltung, Überwachung der Leistungserfüllung durch Dritte, bei Pflichtunterlassung kann deren Beseitigung durch den Kreis auf Rechnung des Privaten veranlaßt werden, sonst auch Möglichkeit der Kündigung, ein gesondertes Schiedsgerichtsverfahren ist vorgesehen, Vertragsanpassung oder Kündigung, wenn unzumutbare Bedingungen gegeben

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung Tabelle A2: Übersicht vertragliche Regelungen)

Fall	Laufzeit	Leistungspflichten des Unternehmers	Eigentumsregelungen	Entgeltregelungen	Kontrolle/Einflußnahme
Gifhorn (Abfallwirtschaft)	15 Jahre bei Sammlung, bis Verfüllung bei Deponiebetrieb	• Durchführung der Sammlung und des Transports der Haushaltsabfälle • Gestaltung der Abfallbehälter • Durchführung des Gebühreninkassos • Vermarktung über Abfallcontainer • Bau, Betrieb u. Finanzierung der Deponie mit eigenem Personal (Fremdenlagerungen mit Zustimmung des Kreises möglich) • Haftung für Behälter Schäden sowie für Deponiefolgen bis 30 Jahre nach Betriebsende (Pflicht zu Versicherung)	Fahrzeuge, Behältnisse sowie Deponiegrundstück und -anlagen im Eigentum des Betreiberunternehmens, Rückübertragung der Deponie nach Verstragende an den Kreis (Übertragung von Fahrzeugen u. Personal des Landkreises erfolgte bei Erstbeauftragung 1974)	Für Sammlung nach Gefäßgröße gestaffelte Pauschalbeträge (auch Jahresentgelte (auch Abfällen), keine besondere Regelung bei Sperrmüll u. Altglas, bei Deponie nach jährlichem Abfallvolumen, Anpassung jeweils nach Lohn- und Betriebsstoffkostenanteilen	Umfassende Kontrollrechte bei Deponie (Deponieabsichtigung, Einsicht in Buchhaltung), bei Sammlung Kontrolle durch Bürger, außerordentliche Kündigungsrechte des Kreises bei Leistungsverzug (auch für Betreiber bei Entgeltverzug), diverse Zustimmungrechte der Kreisverwaltung vorsehen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.