

WISO

Juni 2009

Diskurs

Experten und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!

Zwei Jahrzehnte Privatisierung:
Bilanz und Ausblick

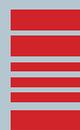


ARBEITSKREIS **DIENSTLEISTUNGEN**



**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen

Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge!

Zwei Jahrzehnte Privatisierung:
Bilanz und Ausblick

Zusammengestellt von
Wolfgang Gerstlberger und Michael Siegl
University of Southern Denmark,
Odense und FSG Group, Kassel

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorbemerkung | 4 |
| Auf einen Blick | 6 |
| 1. Einführung: Der öffentliche Dienstleistungssektor als wesentlicher Baustein der Daseinsvorsorge | 8 |
| 2. Zwei Jahrzehnte Privatisierungserfahrungen in Deutschland | 12 |
| 2.1 Umfang und Gründe der in den letzten 20 Jahren durchgeführten Privatisierungen im öffentlichen Sektor | 12 |
| 2.1.1 Phasen der Privatisierung | 12 |
| 2.1.2 Gründe für Privatisierungen | 12 |
| 2.1.3 Formen der Privatisierung | 13 |
| 2.1.4 Privatisierungserfahrungen in einzelnen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge | 13 |
| 2.2 Erfahrungen mit den Folgen bisheriger Privatisierungen | 15 |
| 2.2.1 Finanzielle Auswirkungen und Preisentwicklung | 15 |
| 2.2.2 Folgen für die Dienstleistungsqualität | 16 |
| 2.2.3 Steuerungs- und Kontrollverluste für die Kommunen | 17 |
| 2.2.4 Größere Effizienz durch Privatisierung? | 18 |
| 2.2.5 Folgen für den Arbeitsmarkt und das Tarifsysteem | 18 |
| 2.3 Öffentlich Private Partnerschaften: undefinierbarer Sammelbegriff oder Zukunftsmodell gemeinsamer Aufgabenbewältigung? | 19 |
| 3. Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen | 22 |
| 3.1 Staatsverständnis im Wandel: Vom Obrigkeitsstaat zum modernen Dienstleister für den Bürger | 22 |
| 3.2 Öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und europäischem Wettbewerbsverständnis | 23 |
| 3.3 Öffentliche Dienstleistungen aus Sicht der Beschäftigten und Gewerkschaften | 24 |
| 3.4 Notwendige Zielbestimmungen für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen | 25 |
| 3.4.1 Die strukturpolitische Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen | 25 |
| 3.4.2 Der demographische Wandel und das „Ausbluten“ des ländlichen Raumes als gesellschaftliche Herausforderungen | 25 |
| 3.4.3 Diskussion unterschiedlicher Sichtweisen und Modelle der öffentlichen Dienstleistungsversorgung | 26 |

Dieses Memorandum wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

| | |
|--|----|
| 4. Entwicklung eines praxisorientierten Kriterienkataloges für die Beurteilung öffentlicher und privatisierter Dienstleistungen | 28 |
| 4.1 Verschiedene konzeptionelle Ansätze für die Beurteilung von Dienstleistungsqualität | 28 |
| 4.2 Abgeleiteter Kriterienkatalog | 28 |
| 5. Analyse der ausgewählten Einzelbereiche | 30 |
| 5.1 Stadtwerke: Vom öffentlichen Versorger zum Akteur im „freien“ Energiemarkt? | 30 |
| 5.1.1 Ausgangssituation | 30 |
| 5.1.2 Diskussionsergebnisse | 31 |
| 5.1.3 Handlungsempfehlungen | 34 |
| 5.2 Sparkassen & Landesbanken: Unverzichtbar für kommunale Finanzen, regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung | 36 |
| 5.2.1 Ausgangssituation | 36 |
| 5.2.2 Diskussionsergebnisse | 37 |
| 5.2.3 Handlungsempfehlungen | 39 |
| 5.3 Das Gesundheits- und Pflegesystem als Patient: Innovative Rezepte für gute Behandlungsqualität und gute Arbeitsbedingungen | 41 |
| 5.3.1 Ausgangssituation | 41 |
| 5.3.2 Diskussionsergebnisse | 44 |
| 5.3.3 Handlungsempfehlungen | 45 |
| 6. Zusammenfassung und zentrale Handlungsempfehlungen | 48 |
| 6.1 Öffentlicher Dienstleistungssektor im Umbruch | 48 |
| 6.2 Wesentliche Privatisierungsziele wurden nicht erreicht | 48 |
| 6.3 Konsequenzen von Privatisierungen für die Beschäftigten | 48 |
| 6.4 Sicherung der Dienstleistungsqualität als zentrales politisches Ziel | 49 |
| 6.5 Wichtige branchenbezogene, nationale und regionale Besonderheiten | 49 |
| 6.6 Schlägt das Privatisierungsspendel in der globalen Finanzkrise zurück? | 49 |
| 7. Die zentralen politischen Handlungsempfehlungen | 50 |
| 8. Konkreter Handlungsbedarf für die unterschiedlichen Zielgruppen | 51 |
| 9. Literatur | 52 |
| Anhang | 55 |
| Themenfelder und Mitwirkende an den Expertengesprächen | |
| Informationen zu den Autoren | 56 |

Vorbemerkung

In den 1990er Jahren sind wichtige Teile des öffentlichen „Tafelsilbers“ privatisiert worden. Neben bundeseigenen Unternehmen wie der Telekom und der Post wurden vor allem kommunale Ver- und Entsorgungsbetriebe sowie Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen vollständig oder teilweise an Private veräußert. Mit Hilfe von Privatisierungen sollten einerseits die Haushalte der Gebietskörperschaften entlastet werden. Andererseits war damit auch die Hoffnung verbunden, durch die Mobilisierung von privatem Kapital und Know-how die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu modernisieren und die Dienstleistungsqualität zu verbessern. Ob und inwieweit diese anspruchsvollen Ziele erreicht werden konnten, ist bisher allerdings nicht systematisch überprüft worden.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass seit einigen Jahren vermehrt privatisierungskritische Stimmen in der öffentlichen und politischen Diskussion wahrzunehmen sind. Von Privatisierungsgegnern werden beispielsweise steigende Nutzungsentgelte, die Ausdünnung von Versorgungsnetzen, Arbeitsplatzabbau, faktische Lohn- und Gehaltseinbußen sowie Arbeitsverdichtung für Beschäftigte kritisiert. Darüber hinaus sprechen die Ergebnisse einiger neuerer wissenschaftlicher Studien dafür, dass die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der politischen Selbstverwaltungsorgane als Konsequenz verstärkter Privatisierungen seit Beginn der 1990er Jahre eingeschränkt worden sind (vgl. Bremeier et al. 2006).

Zunehmende Kritik aus der Bürgerschaft und Politik, von Kommunalverbänden, Beschäftigten und Gewerkschaften sowie nicht zuletzt auch aus der Wissenschaft nahm der Arbeitskreis „Dienst-

leistungen“ zum Anlass, eine Bilanz der Privatisierungspraxis der letzten beiden Jahrzehnte zu ziehen und innovative Wege für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen aufzuzeigen. Der Arbeitskreis Dienstleistungen – der gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di getragen wird – ist eingerichtet worden, um neue Konzepte für die Verbesserung der Qualität des Dienstleistungsangebotes und die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale in Deutschland zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis Dienstleistungen vertiefend mit drei wichtigen Teilbereichen des Dienstleistungssektors befasst: den Gesundheits- und Pflegediensten (vgl. Hilbert, Evans 2009), dem Wandel an Hochschulen sowie dem Thema Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Das vorliegende Memorandum spiegelt die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen im letztgenannten Themenfeld, also bei den öffentlichen Dienstleistungen, wider.

Zwischen November 2008 und März 2009 führte der Arbeitskreis zum Thema „Mehr Qualität durch Privatisierung? – Innovative Konzepte für öffentliche Dienstleistungen“ Expertengespräche mit den folgenden branchenbezogenen Schwerpunkten durch:

- Stadtwerke
- Sparkassen und Landesbanken
- Gesundheit und Pflege

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Expertengespräche wurde das vorliegende Memorandum erarbeitet. Es zeigt zum einen die Erfahrungen

mit Privatisierungsfolgen auf und formuliert zum anderen innovative Wege und politische Handlungsempfehlungen für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland. Das Memorandum soll Entscheidungsträgern aus Politik, öffentlichen Verwaltungen, Gewerkschaften und Verbänden sowie Wissenschaftlern mögliche Perspektiven für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen aufzeigen.

Mit der wissenschaftlichen Beratung und mit der Zusammenstellung des Memorandums waren Prof. Dr. Wolfgang Gerstlberger, University of Southern Denmark – Forschungsgruppe „Integra-

tive Innovation Management“ in Odense, und Michael Siegl, FSG Group – Integrierte Management- und Kommunalberatung Kassel, gemeinsam beauftragt.

Die Mitwirkenden der drei branchenbezogenen Expertengespräche sind im Anhang dieser Schrift dokumentiert.

Ihnen allen möchten wir an dieser Stelle für ihre Bereitschaft zur Mitarbeit ganz herzlich danken. Ohne ihr Engagement und ihre ambitionierten Beiträge hätte dieses Memorandum nicht erstellt werden können.

Markus Fuß

Leiter des parlamentarischen Verbindungsbüros
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Helmut Weber

Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Auf einen Blick

1. Öffentlicher Dienstleistungssektor im Umbruch

Der öffentliche Dienstleistungssektor, der in Deutschland im internationalen Vergleich (noch) einen hohen Anteil an der Dienstleistungswirtschaft aufweist, befindet sich im Umbruch. Seit Ende der 1970er Jahre wird weiten Bereichen der öffentlichen Hand von ordoliberalen Kritikern verstärkt Ineffizienz und eine überzogene Ausdehnung vorgeworfen. Die u.a. mit dieser Kritik begründeten Privatisierungstendenzen folgten in den zurückliegenden 20 Jahren auch in Deutschland dem globalen Trend der Reduzierung staatlicher und kommunaler Aufgaben. „Privat vor Staat“ hieß die Formel, in deren Folge liberalisiert, dereguliert und privatisiert worden ist. Intensiviert wurde dieser Prozess zusätzlich durch die angespannte finanzielle Situation vieler öffentlicher Haushalte.

2. Wesentliche Privatisierungsziele wurden nicht erreicht

Seit einigen Jahren sind die kritischen Stimmen in Bezug auf die bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung von Teilen der öffentlichen und kommunalen Infrastruktur lauter geworden. In vielen Fällen haben sich die Erwartungen hinsichtlich einer nachhaltigen Entlastung der Haushalte der Gebietskörperschaften nicht erfüllt. Zudem bildeten sich in Folge der zunehmenden Aufgabenübertragung an Private meist keineswegs die erwarteten „lebendigen“ Wettbewerbsstrukturen. Vielmehr haben sich aufgrund fortbestehender Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften und ihren privatisierten Unternehmen oftmals monopolistische Strukturen herausgebildet, die durch meist langfristige Vertragsbindungen zusätzlich gefestigt wurden. Darüber hinaus begünstigten die durch-

geführten Privatisierungen einen deutlichen Verlust politischer Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere auf der kommunalen Ebene.

3. Sicherung der Dienstleistungsqualität als zentrales politisches Ziel

Die nachhaltige Sicherung der Qualität und der allgemeinen Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen ist vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der sich weiter verstärkenden Entleerung großer Teilbereiche des ländlichen Raumes eine der wesentlichen politischen Gestaltungsaufgaben in Deutschland. Nachhaltige Qualitätssicherung setzt die Ausgewogenheit von ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Kriterien bei Entscheidungen über die Trägerschaft öffentlicher Dienstleistungen voraus. Hauptkriterien für die ausgewogene Bewertung von Dienstleistungskonzepten und Privatisierungserfahrungen sind demnach:

- Zugänglichkeit, Preisentwicklung und Service
- Folgen für die Beschäftigten
- Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten für die Politik
- Konsequenzen für die Haushaltssituation der öffentlichen Hand

4. Wichtige branchenbezogene, nationale und regionale Besonderheiten

Bei der Entwicklung innovativer Dienstleistungskonzepte für die Bundesrepublik müssen nationale, regionale bzw. kommunale und branchenbezogene Spezifika beachtet werden. Das Verfassungsgebot der kommunalen Selbstverwaltung, das Subsidiaritätsprinzip und technologische Rahmenbedingungen, z.B. Netzzugänglichkeit in den Branchen Ver- und Entsor-

gung sowie Transport und Verkehr, sind dafür wichtige Beispiele. Für Teile des Dienstleistungssektors bedeutet dies, dass einer marktformigen Organisation bestimmte Grenzen gesetzt sind. Technische Netzinfrastrukturen lassen sich in vielen Fällen nicht betriebswirtschaftlich rentabel betreiben. Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich, dass Dienstleistungsangebote in der Regel in einem Spannungsfeld zwischen Staat und Markt angesiedelt sind, das politisch reguliert werden muss. Forderungen nach weiteren Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen, die gegenwärtig für einige Branchen (z.B. Gesundheitswesen, Sparkassen und Landesbanken, öffentliche Sicherheit und Ordnung) von Wirtschaftsverbänden und Teilen der Politik vorgetragen werden, ignorieren oder vernachlässigen häufig die genannten Anforderungen an innovative Dienstleistungskonzepte. Darüber hinaus sind die zahlreichen und vielfältigen Erfahrungen mit bereits durchgeführten (Teil-) Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsangebote in Deutschland bisher noch nicht systematisch ausgewertet worden.

5. Die zentralen politischen Handlungsempfehlungen

Auf Grundlage des vorliegenden Memorandums lassen sich als zentrale politische Handlungsempfehlungen für die zukünftige Gestaltung der Dienstleistungswirtschaft in Deutschland zusammenfassen:

- Ausreichende *finanzielle Ausstattung* der öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen einer Steuerpolitik, die dem Staat die notwendigen *Einnahmen sichert*, um in eine soziale und umweltfreundliche Daseinsvorsorge investieren zu können;
- Verbesserung der *Transparenz* für Bürger und politische Entscheidungsgremien im Vorfeld von Entscheidungen über (Teil-) Privatisierungen (z.B. Ausweitung der Informationspflichten und Erleichterung der Vertragseinsicht);
- Verbesserung und *Standardisierung von Kontrollmechanismen*, anhand derer die politischen Entscheidungsgremien die verfolgten Ziele von Privatisierungen prüfen und steuern sowie ggf. rückgängig machen können;
- Festlegung *verbindlicher Mindeststandards* für Dienstleistungsqualität (z.B. für Aus- und Weiterbildung oder Qualitätsmanagement-Systeme);
- stärkere *Einbindung der Bürger* und ihrer politischen Vertreter sowie der *Personalvertretungen* bei der politischen Steuerung und Kontrolle von Dienstleistungsunternehmen (z.B. durch institutionalisierte Beiräte oder Mitarbeit in Fachausschüssen);
- Sicherung von Beschäftigung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Beibehaltung und Weiterentwicklung von *Tarifverträgen* (z.B. Qualifizierungstarifverträge oder tarifvertragliche Verankerung betrieblicher Gesundheits- oder Personalentwicklungskonzepte);
- Förderung *integrierter Dienstleistungs-Netzwerke* unterschiedlicher Anbieter sowie Gebietskörperschaften in Verbindung mit der Weiterentwicklung von Finanzierungsinstrumenten der Sparkassen und Landesbanken;
- *Abbau tradierter Strukturen*, wie z.B. die derzeit vorherrschende Ärztezentrierung im Gesundheitswesen sowie Ausbau der Innovationstätigkeit und Versorgungsqualität in dieser Zukunftsbranche;
- Einführung regelmäßiger neutraler *Dienstleistungsaudits* für die unterschiedlichen Dienstleistungsbranchen im öffentlichen Sektor („Dienstleistungs-TÜV“);
- Ausbau der *Verwaltungsreform* (Entwicklung von Modellen einer betriebswirtschaftlichen und zugleich am Gemeinwohl orientierten verbesserten Verwaltungssteuerung), um die Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern zu erhöhen.

1. Einführung: Der öffentliche Dienstleistungssektor als wesentlicher Baustein der Daseinsvorsorge

Der Dienstleistungssektor gilt gegenwärtig als die wichtigste globale Wachstumsbranche für wirtschaftliche Wertschöpfung und Beschäftigungsentwicklung. Dies trifft auch und besonders für entwickelte Industrieländer wie die Bundesrepublik Deutschland zu. Die These von der deutschen „Dienstleistungslücke“ gegenüber Staaten wie den USA oder Großbritannien wird in diesem Konzept mittlerweile von volkswirtschaftlichen Instituten verstärkt in Frage gestellt. Unbestritten ist, dass neues Wirtschaftswachstum und neue Arbeitsplätze in den nächsten Jahren sowohl international als auch in Deutschland in der Dienstleistungswirtschaft entstehen werden. Dieser Trend gilt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in den westlichen Industrieländern („Überalterung“), flexibilisierter Erwerbsmuster (Teilzeitarbeit, Vereinbarkeit von Familie und Beruf), der starken Exportorientierung der Deutschen Wirtschaft sowie weltweit zunehmender Umwelt- und Klimaprobleme – parteienübergreifend – als politisch wünschenswert und unterstützenswert.

Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Trendwende hin zu einer Dienstleistungs- und Wissensökonomie erhebliche politische und rechtliche Regulierungen voraussetzt bzw. nach sich zieht. Als Stichworte seien hier nur gesetzlich geregelte Mindestlöhne für Niedriglohnbereiche des Dienstleistungssektors, neue Datenschutzanforderungen (z.B. aufgrund detaillierter „Kundenprofile“) und Rahmenrichtlinien für neue Berufsbilder (z.B. im Gesundheitswesen) genannt. Auch die ökologischen Implikationen eines forcierten Ausbaus der Dienstleistungswirtschaft werden häufig unterschätzt. Das Beispiel des Internet-Versandhandels, der jenseits virtueller Geschäftsbeziehungen auf materielle Transportdienstleistungen in großem Umfang angewiesen

ist, zeigt die möglichen ökologischen Auswirkungen des Wachstums bestimmter Dienstleistungsbranchen sehr deutlich. Jedoch auch stärker personenbezogene und dezentrale Dienstleistungen, wie z.B. mobile soziale Hilfsdienste, benötigen Logistik- und Transportkapazitäten.

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über Potentiale für Wachstum und Beschäftigung sowie Regulierungsbedarfe der deutschen Dienstleistungswirtschaft dominiert derzeit die privatwirtschaftliche Perspektive. Die große quantitative und qualitative wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Bedeutung des öffentlichen Dienstleistungssektors wird dabei häufig vernachlässigt. Diese Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen soll hier nur anhand einiger weniger exemplarischer Daten und Fakten illustriert werden. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) ermittelte beispielsweise in einer aktuellen Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, dass der Anteil der „staatlich regulierten Dienstleistungs-Branchen“ im Jahr 2005 ca. 26,3% der Bruttowertschöpfung des deutschen Dienstleistungssektors insgesamt betrug (RWI 12/2008 S. 99ff.). Der entsprechende Anteil der Erwerbstätigen im öffentlichen Dienstleistungssektor machte ca. 32,7% aus.

In der Definition des RWI umfasst diese Kategorie lediglich die Bereiche Öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen sowie Abwasser- und Abfallentsorgung (ebd., S. 97). Weitere wichtige Bereiche wie z.B. Energie- und Wasserversorgung, Sparkassen und Landesbanken (in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft), ÖPNV oder kommunale Wohnungsbauunternehmen werden ebenfalls häufig dem öffentlichen bzw. staatlich regulierten Dienstleistungssektor zugerechnet. Bei der Inter-

pretation der genannten Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Wertschöpfung zu einem geringen Anteil (schätzungsweise ca. 5 bis maximal 15% je nach Bereich) auch durch private oder öffentlich-private Unternehmen im Auftrag öffentlicher Gebietskörperschaften erbracht wird. Auch in diesem Fall haben die staatlichen bzw. kommunalen Auftraggeber jedoch die Möglichkeit, Leistungs-, Qualitäts- und Beschäftigungsstandards bei der Erbringung der Dienstleistungen vorzugeben.

Ein weiterer interessanter – häufig in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion vernachlässigter – Aspekt der quantitativen und qualitativen Relevanz des öffentlichen Dienstleistungssektors in Deutschland betrifft die wissensbasierten und unternehmensorientierten Dienstleistungen. Dieses Segment der „Knowledge-intensive Business Services“ (KIBS) wird in verschiedenen neueren wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studien als wirtschaftlich und beschäftigungspolitisch besonders zukunftssträftig eingeschätzt. Der Sammelbegriff KIBS fasst so unterschiedliche Bereiche wie Banken, Versicherungen, Unternehmens- und Rechtsberater (große Anwaltskanzleien), Werbe- sowie Kommunikations-Agenturen, Immobilienmanagement, beratende Ingenieure und IT-Dienstleister zusammen. KIBS-Dienstleistungen werden in den angeführten Studien überwiegend mit Blick auf privatwirtschaftliche Anbieter untersucht. Zumindest hinsichtlich der deutschen Dienstleistungswirtschaft greift diese Perspektive jedoch zu kurz. Diese These lässt sich beispielsweise für den Bereich der Banken und Versicherungen sowie des Immobilienmanagements durch einige ausgewählte Zahlen begründen.

Die öffentlich-rechtliche deutsche Sparkassen-Finanzgruppe, die neben Bankdienstleistungen aller Art für Kommunen, Privatkunden sowie kleine und mittlere Unternehmen zunehmend auch versicherungs- und immobilienbezogene Dienstleistungen anbietet, hielt im Jahr 2007 einen Anteil von ca. 35,4% des deutschen Bankenmarktes – gemessen an den kumulierten Bilanzsummen der öffentlichen, genossenschaftlichen und privaten Gruppen mit Hauptsitz im In- oder Ausland (*Deutsche Bundesbank 2007; DSGV 2007*).

Die kumulierte Bilanzsumme der Sparkassen-Finanzgruppe war mit ca. 3.075 Mrd. € für das Jahr 2007 deutlich höher als diejenige einiger wichtiger weltweit tätiger Privatbanken, wie z. B. Royal Bank of Scotland, Deutsche Bank AG oder Citigroup. Darüber hinaus entfielen auf die gesamte Sparkassen-Finanzgruppe im Jahr 2007 ca. 356.000 Arbeitsplätze im Inland (ohne Arbeitnehmer in Auslandsvertretungen; vgl. ebd.).

Die exemplarisch genannten statistischen Daten illustrieren die hohe wirtschaftliche sowie beschäftigungspolitische Bedeutung des öffentlichen Dienstleistungssektors in Deutschland. Dies gilt nicht nur für standardisierbare Leistungen der öffentlichen Verwaltungen, sondern auch für wissensintensive „Zukunftsbranchen“ wie die Gesundheitswirtschaft (vgl. *Hilbert, Evans 2009*), Finanzdienstleistungen, Energieversorgung sowie den gesamten Aus- und Weiterbildungssektor. Darüber hinaus erfüllen qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen wichtige Funktionen als harte und weiche Standortfaktoren für Unternehmen (Logistik, öffentliche Sicherheit, Genehmigungsverfahren etc.) und Beschäftigte (Aus- und Weiterbildung, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Kulturangebote etc.). In ökologischer und sozialer Hinsicht eröffnet ein starker öffentlicher Dienstleistungssektor vielfältige Möglichkeiten, dass Bund, Länder und Kommunen eine „Vorreiterfunktion“ bei der Implementierung von Umweltschutz- und Beschäftigungsstandards übernehmen. Dies betrifft z. B. die Bereiche Beschaffungswesen, Errichtung, Energieversorgung und Unterhaltung öffentlicher Bauten, Mobilitätsmanagement, betrieblicher Gesundheitsschutz sowie die Entwicklung von Konzepten für die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Eine Forderung nach schlichtem „Bestandsschutz“ des volkswirtschaftlich, beschäftigungspolitisch sowie in ökologischer und sozialer Hinsicht bedeutenden Sektors öffentliche Dienstleistungen würde angesichts der aktuellen gesamtstaatlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen für die Bundesrepublik Deutschland zu kurz greifen. Die weltweite Finanzkrise hat zwar kurzfristig strukturelle Fragen, wie den demographischen Wandel, die Erneuerung des Bildungswesens, den Klimaschutz

oder die zunehmende „Entleerung“ des ländlichen Raums in den Hintergrund treten lassen. Mittel- und langfristig werden diese Themen aber wieder weit oben auf der politischen Tagesordnung stehen müssen. Die Erfahrungen mit diesen weltweiten aktuellen ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenphänomenen lassen den Schluss zu, dass nur der aktive Staat ein Umsteuern hin zu einem sozialen, umweltfreundlichen und solidarischen Leben und Wirtschaften gewährleisten kann.

Das vorgelegte Memorandum setzt daher bei diesen strukturellen Herausforderungen für die deutsche Dienstleistungswirtschaft an. Es bezieht sich dabei vor allem auf den öffentlichen Dienstleistungssektor und dessen wichtigste Schnittstellen zu Bürgern und privaten Unternehmen. Zentrales Anliegen des Memorandums „Öffentliche Dienstleistungen als unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge“ ist es, jenseits einer simplen „Schwarz-Weiß-Logik“ bisherige Privatisierungserfahrungen zu reflektieren und mögliche innovative Wege für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland aufzuzeigen. Dafür wird eine systematische, kriteriengeleitete Methodik eingesetzt. Dieses Verfahren ermöglicht es, die unterschiedlichen relevanten Perspektiven von Bürgern, politischen Selbstverwaltungsgremien, Nutzern bzw. Kunden oder Klienten, Beschäftigten, Gewerkschaften, öffentlichen und (teil-) privatisierten Unternehmen sowie sachkundigen Experten aus Praxis und Wissenschaft in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen.

Zusätzlich wurden Erfahrungen mit Alternativen zu Privatisierungsstrategien und auch zur traditionellen öffentlichen Leistungserbringung geprüft: Verwaltungsreform sowie verwaltungsinterne Organisations- und Personalentwicklung, interkommunale bzw. verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit, genossenschaftliche Ansätze und Ausweitung von Bürgerbeteiligung. Die drei vertiefend diskutierten Schwerpunktbereiche „Stadtwerke“, „Sparkassen und Landesbanken“ sowie „Gesundheitswesen und Pflege“ dienen für das Memorandum als illustrative Beispiele. Ausgehend von diesen Beispielen, die zum einen das gesamte Spektrum öffentlicher Dienstleistungen

in der Bundesrepublik abdecken und zum anderen von besonderer Aktualität sind, werden allgemeine Trends, mögliche zukünftige Gestaltungswege und politische Handlungsempfehlungen formuliert. Diese Ergebnisse und Vorschläge haben immer die (öffentliche) Dienstleistungswirtschaft als Ganzes im Blick. Aus der vorgestellten Vorgehensweise ergibt sich der folgende Aufbau des Memorandums.

Im zweiten Kapitel „Zwei Jahrzehnte Privatisierungserfahrungen in Deutschland“ erfolgt eine Reflektion der Ergebnisse der Privatisierungspraxis der letzten 20 Jahre als Basis für die Ableitung zukünftiger Gestaltungserfordernisse. Dabei stehen die Themen „Umfang und Gründe“, „Phasen“, „Formen“ und „einzelne Bereiche“ bisheriger (Teil-) Privatisierungen im Zentrum. Was die Bilanzierung der Privatisierungserfahrungen angeht, werden vor allem „Finanzielle Auswirkungen und Preisentwicklung“, die Entwicklung der „Dienstleistungsqualität“, „Steuerungs- und Kontrollverluste für die Kommunen“, die „Effizienz (teil-) privatisierter Unternehmen“ sowie „Folgen für den Arbeitsmarkt, für die Beschäftigten und das Tarifsystem“ beleuchtet. Kapitel 2.3 schließt mit einem Exkurs über „Öffentlich Private Partnerschaften“ als institutionalisierte Form der Teilprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen.

Das dritte Kapitel erörtert wesentliche „Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen“ in der Bundesrepublik Deutschland sowie auf EU-Ebene. In diesem Rahmen werden das gewandelte „Staatsverständnis“, die Herausforderungen für das Konzept der „Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und europäischem Wettbewerbsverständnis“, die „Perspektiven der Beschäftigten, Gewerkschaften und Bürger“ sowie „notwendige Zielbestimmungen“ angesprochen. Diese Zielbestimmungen beziehen sich auf grundlegende gesamtstaatliche bzw. gesellschaftliche Herausforderungen wie die Strukturpolitik, den demographischen Wandel und die drohende Gefahr des „Ausblutens“ des ländlichen Raumes. Als Abschluss werden diesen Rahmenbedingungen und Herausforderungen die wichtigsten aktuell in Wissenschaft und Politik diskutierten „Sichtwei-

sen und Modelle der öffentlichen Dienstleistungsversorgung“ gegenübergestellt.

Kapitel vier leitet als „Entwicklung eines praxisorientierten Kriterienkataloges für die Beurteilung öffentlicher und privatisierter Dienstleistungen“ zur Zusammenfassung der Ergebnisse für die drei exemplarisch, vertiefend diskutierten Einzelbereiche über. Ausgehend von einer knappen Bestandsaufnahme „Verschiedener konzeptioneller Ansätze für die Beurteilung von Dienstleistungsqualität“ wird abschließend ein „Abgeleiteter Kriterienkatalog für die im Memorandum ausgewählten Dienstleistungsbereiche“ präsentiert.

Das fünfte Kapitel umfasst die „Analyse der ausgewählten Einzelbereiche“: Stadtwerke, Sparkassen und Landesbanken sowie Gesundheitswesen und Pflege. Aus dieser Analyse werden konkrete Einzelempfehlungen abgeleitet.

In den Kapiteln sechs und sieben wird nachfolgend eine Zusammenfassung und Erweiterung dieser Einzelempfehlungen im Sinne allgemeiner Handlungsempfehlungen, die den öffentlichen Dienstleistungssektor insgesamt betreffen, vorgenommen.

Abschließend folgt in Kapitel acht eine kurze zusammenfassende Darstellung der konkreten Handlungsempfehlungen für unterschiedliche Zielgruppen.

2. Zwei Jahrzehnte Privatisierungserfahrungen in Deutschland

2.1 Umfang und Gründe der in den letzten 20 Jahren durchgeführten Privatisierungen im öffentlichen Sektor

In verschiedenen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge, die in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts traditionell von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, sind seit Mitte der 80er Jahre des zurückliegenden Jahrhunderts Privatisierungstendenzen zu beobachten.

2.1.1 Phasen der Privatisierung

Die bisherigen Privatisierungserfahrungen in Deutschland lassen sich grob in drei Phasen einteilen: Die Phase vor 1990 war vor allem geprägt durch die Privatisierung größerer Industrieunternehmen. In den Jahren zwischen 1983 und 1990 wurden verschiedene große Industrieunternehmen entweder durch das Mittel der Kapitalerhöhung oder über die Veräußerung größerer öffentlicher Anteile vollständig oder teilweise privatisiert. Beispielsweise veräußerte der Bund in dieser Zeit große Beteiligungen der Unternehmen VEBA AG, Salzgitter AG, Schenker, VIAG AG und Luft hansa.

In den 1990er Jahren wurde die erste große Privatisierungswelle bei der netzgebundenen Infrastruktur vollzogen. Im Rahmen dieser Entwicklung wurden die großen Bundesunternehmen wie die Deutsche Post, die Deutsche Telekom und die Deutsche Bahn zumindest formell privatisiert. Auf kommunaler Ebene sind in verstärktem Maße die Energie- und Versorgungsunternehmen (teil-)privatisiert worden.

In den späten 1990er Jahren setzte nachfolgend eine verstärkte Privatisierung der regionalen sozialen und kulturellen Infrastruktur ein. Davon

betroffen waren besonders der Gesundheits- und Pflegebereich sowie öffentliche Wohnungsbaugesellschaften und der Bildungssektor.

2.1.2 Gründe für Privatisierungen

Als Ursache für diese Privatisierungsbestrebungen sind vor allem zwei Entwicklungen anzuführen. Zum einen sind hier die auf europäischer Ebene beschlossenen Maßnahmen im Rahmen einer Politik der Liberalisierung und Öffnung der Märkte zu nennen. Diese begannen nach dem Vorbild der Privatisierungskampagne in Großbritannien ab Ende der 1980er Jahre ihre Auswirkungen für die öffentlichen Dienstleistungsbereiche auch in Kontinentaleuropa zu entfalten. Zum anderen wurden viele der kommunalen Verantwortungsträger aufgrund der andauernden finanziellen Engpässe, die auch durch steuerpolitische Umverteilungsprozesse ausgelöst worden waren, ohnehin gezwungen, über alternative Organisationsstrukturen nachzudenken.

Vor diesem Hintergrund waren es die Vertreter eines ordoliberalen Marktverständnisses angelsächsischer Prägung, die ab Mitte der 1980er Jahre auch in der Bundesrepublik die gegenüber dem staatlichen Handeln effizientere Aufgabenbewältigung durch die Privatwirtschaft propagierten. Nach dieser Zielrichtung sollte sich der Staat aus all jenen öffentlichen Aufgabenbereichen zurückziehen, in welchen sein Handeln nicht unbedingt erforderlich ist. In Verbindung mit der finanziell prekären Situation in vielen öffentlichen Dienstleistungsbereichen sowie aufgrund des gleichzeitig wachsenden Servicebedürfnisses in der Bevölkerung, schien das Mittel der Privatisierung vor allem für viele Kommunen das richtige Instrument zur richtigen Zeit zu sein.

2.1.3 Formen der Privatisierung

Für die Darstellung der in diesem Memorandum behandelten Folgen von Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen ist es sinnvoll, drei Formen der Privatisierung zu unterscheiden:

Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen

Bei der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen werden bestimmte gesetzlich geregelte Planungs- oder Ausführungskompetenzen „entstaatlicht“ und an private Akteure abgegeben. Das bekannteste Beispiel hierfür ist das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, mit dem es privaten Entsorgungsunternehmen ermöglicht wurde, in größerem Umfang in den Markt der Abfallverwertung einzutreten. Allerdings führte das Kompetenzwirrwarr um die Begriffsdefinition, welche Abfälle nun zur Verwertung und nicht zur Beseitigung bestimmt waren (für diese sollten weiterhin die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zuständig sein), zu negativen Folgeerscheinungen. Der vermehrte Export von Müll zu Billigdeponien ohne entsprechende Umweltstandards und eine damit verbundene geringere Auslastung der öffentlichen Deponien und Müllverbrennungsanlagen waren solche negativen Begleiterscheinungen.

Materielle Privatisierung

Bei einer materiellen Privatisierung erfolgt die Übertragung einer Mehrheit oder der vollständigen Anteile von dem vormals öffentlichen Dienstleistungsersteller auf ein privates Unternehmen. Die eigentumsrechtliche Übertragung ist in der Regel mit einem weitgehenden Steuerungsverlust der Kommunalvertretung verbunden. Ein Beispiel ist die Veräußerung von kommunalen Krankenhäusern an private Klinikketten.

Formelle Privatisierung

Unter einer formellen Privatisierung oder auch Organisationsprivatisierung ist im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Umwandlung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform des Dienstleisters in eine pri-

vatwirtschaftliche Rechtsform (GmbH oder AG) zu verstehen, wobei die öffentliche Hand (zumindest zunächst) weiter die Anteile an dem Unternehmen besitzt. Häufig zu beobachten war diese Form der Privatisierung bei der ab den späten 1980er Jahren begonnenen Ausgliederung von kommunalen Stadtwerken.

2.1.4 Privatisierungserfahrungen in einzelnen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge

Die Privatisierungsbestrebungen sind bis heute in den einzelnen Teilbereichen der öffentlichen Infrastruktur in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß vorangeschritten. Besonders stark betroffen waren in den zurückliegenden Jahren die Aufgabenbereiche Energie- und Wasserversorgung, die Abfallentsorgung sowie der Öffentliche Personen-Nahverkehr (ÖPNV).

Einer Untersuchung der Unternehmensberatung Ernst & Young aus dem Jahr 2007 zufolge (Abbildung 1) weisen der kommunale Immobilienbestand und die Wohnungsbaugesellschaften den bisher höchsten Privatisierungsanteil auf.

Nach dieser Studie wurden in 31% aller Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik bereits materielle Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen oder von Infrastruktureinrichtungen umgesetzt. Die Quote der Kommunen, die angeben, dass sie auch in Zukunft weitere Privatisierungen planen, ist allerdings mit nur 16% deutlich geringer. Nach dem Ergebnis dieser Studie planen sogar rund 10% der Kommunen eine Rekommunalisierung einzelner Bereiche. Dieser Sachverhalt kann als ein Beleg dafür gewertet werden, dass in der Mehrzahl der Städte und Gemeinden, die bereits über Privatisierungserfahrungen verfügen, die Effekte eher skeptisch bewertet werden (Ernst & Young 2007).

Energiemarkt

Mit am weitesten fortgeschritten sind die Privatisierungs- und Liberalisierungstendenzen im Bereich des Energiemarktes, wobei sich nach erfolgter Privatisierung aufgrund der Angewiesenheit auf die vorhandene Netzstruktur sowie der

Abbildung 1:

Privatisierungen in Kommunen nach Sektoren in % (2007)

■ Grundgesamtheit: Alle Kommunen mit Privatisierungserfahrungen

Quelle: Ernst & Young 2007, S. 14.

weiter bestehenden lokalen und regionalen Verflechtungen oftmals monopol- oder oligopolistische Marktstrukturen gebildet haben. Von einem wirklich freien Wettbewerb, der für die Kunden auch zu einer flächendeckenden Verbesserung des Dienstleistungsangebotes bei realisierten Preissenkungen geführt hätte, kann somit nicht gesprochen werden. Vorreiter bei den Privatisierungen im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur waren die Stadtwerke deutscher Großstädte, die mittlerweile mehrheitlich privatwirtschaftlich organisiert sind (vgl. Gerstlberger 2009).

Wasserver- und -entsorgung

Im Gegensatz zur Energieversorgung steht bei den Privatisierungsbestrebungen im Bereich der Wasserver- und Entsorgung nicht der Wettbewerb um den einzelnen Kunden im Fokus, sondern der Wettbewerb um Konzessionen für Versorgungsgebiete. Im Unterschied zu Energielieferungen ist die Bereitstellung des zentralen öffentlichen Versorgungsgutes „Wasser“ eng an die bestehenden kommunalen und regionalen Leitungsstrukturen gebunden. Seit einigen Jahren ist in diesem Kontext ein verstärktes Werben der großen privaten Anbieter um die kommunalen Versorgungsnetze

entbrannt. In diesem Markt besitzen vor allem die großen französischen Konzerne (z.B. Veolia und Suez/Eurawasser) aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen, die sie als private Versorger in ihrem Heimatland sammeln konnten, Marktanteile.

Gesundheitswesen

Ähnlich wie bei der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur war es vor allem die angespannte finanzielle Situation der kommunalen Haushalte in Verbindung mit stark steigenden Kosten und einem großen Investitionsstau bei den Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen, welche die kommunalen Entscheidungsträger zu verstärkten Privatisierungen in diesem Bereich bewegten. Wie den folgenden Ausführungen zu entnehmen ist, besitzt das Gesundheits- und Pflegesystem allerdings eine Reihe von Besonderheiten, die dessen Einordnung als „normale“ öffentliche Dienstleistung nur sehr begrenzt ermöglichen.

Telekommunikation und Postdienstleistungen

Die Öffnung des deutschen Telefonmarktes für einen europaweiten Wettbewerb ist im Gegensatz zu den vorher genannten Bereichen weitgehend

abgeschlossen. Die Anfang des Jahres 1995 erfolgte vollständige Ausgliederung der Deutschen Telekom aus dem Verbund der Deutschen Post war, wie der knapp zwei Jahre später durchgeführte Börsengang der Telekom, einer der wesentlichen Meilensteine einer Marktöffnung, die durch das starke Wachstum im lukrativen Mobilfunkmarkt ab Mitte der 1990er Jahre beschleunigt wurde. Insgesamt konnte im Bereich der Telekommunikation als einem der wenigen positiven Beispiele durch den verstärkten Wettbewerb in den zurückliegenden Jahren tatsächlich eine Preisreduzierung beobachtet werden, die dem Leistungsnachfrager auch zugute gekommen ist. Die Folgen für die Beschäftigten fielen demgegenüber allerdings negativ aus. Die Privatisierung führte auch hier zur Aufweichung tarifvertraglicher Strukturen, zu einem erheblichen Arbeitsplatzabbau, zu Arbeitsverdichtungen, zu faktischen Lohn- und Gehaltseinbußen sowie zur Aushöhlung des § 613a BGB, der die Folgen für die Arbeitnehmer bei Betriebsübergängen regelt.

Die formelle Privatisierung der Deutschen Post wurde ebenfalls bereits im Jahr 1994 vollzogen, eine Marktöffnung hat allerdings aufgrund des bis 2007 weiter fortbestandenen Briefmonopols bisher nur ansatzweise stattgefunden. Auch hier zeigen die Auswirkungen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ein eher nüchternes Bild (vgl. Blanke 2007).

Abfallentsorgung

Auch im Bereich der Abfallentsorgung waren es europäische Richtlinien, die den Weg in Richtung eines stärkeren Wettbewerbs der Abfall- und Kreislaufwirtschaft geebnet haben. Insbesondere durch das 1996 beschlossene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz wurde der Übergang von der alleinigen kommunalen Abfallentsorgung in Richtung (teil-) privatisierter Entsorgungsstrukturen gelenkt. In diesem Wirtschaftssektor hat sich insbesondere im Osten der Republik ein Markt entwickelt, der die gleichen negativen Auswirkungen auf viele Tausende von Beschäftigten hat wie in den beiden zuvor genannten Bereichen.

ÖPNV

Die europarechtlichen Vorgaben verpflichten die öffentlichen Aufgabenträger, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen im kommunalen Personennahverkehr im Wettbewerb zu vergeben. Die bisherige Vergabep Praxis ist allerdings davon geprägt, dass in der Regel nur ein öffentlich subventioniertes und mit den kommunalen Strukturen eng verflochtenes Unternehmen den Genehmigungsantrag stellt und die nicht subventionierte Konkurrenz damit chancenlos bleibt. Somit sind auch die entsprechenden Auswirkungen auf den Bürger begrenzt geblieben.

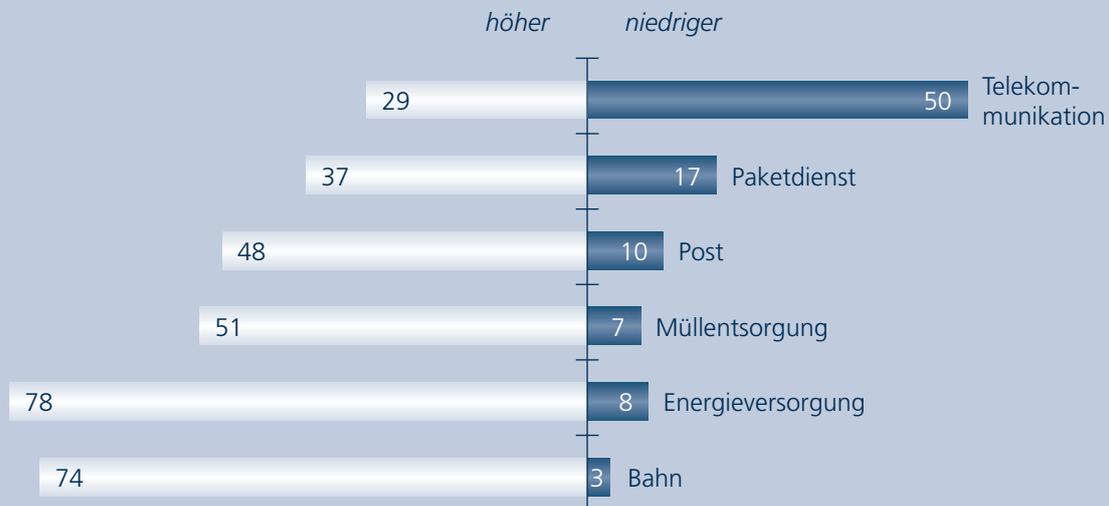
2.2 Erfahrungen mit den Folgen bisheriger Privatisierungen

Wie die bereits dargestellten Branchenbeispiele vermuten lassen, sind die Erfahrungen hinsichtlich der Konsequenzen der bisher vollzogenen Privatisierungen sehr unterschiedlich. In dem Kapitel 2.2 soll daher auf die unterschiedlichen Folgen einer Privatisierung vormals öffentlicher Leistungen näher eingegangen werden.

2.2.1 Finanzielle Auswirkungen und Preisentwicklung

Dass die Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen tatsächlich die gewünschten langfristigen und flächendeckenden Entlastungseffekte für die Kommunen mit sich gebracht haben, ist nach derzeitigem Forschungsstand kaum begründbar. Zwar konnten über die in den vergangenen 20 Jahren vorgenommenen Verkäufe von kommunalen Unternehmen kurzfristige Haushaltsentlastungen erzielt werden, doch haben sie über den Verkauf gleichzeitig wichtige Einflussmöglichkeiten zur Gestaltung einer zukunftsfähigen Infrastruktur sowie entsprechende mögliche Einnahmequellen eingebüßt. Zudem konnten sich viele der privaten Anbieter aus den schon dargestellten Gründen über langfristige Vertragsbindungen eine monopolhafte regionale Marktposition sichern, welche die Kommunen in wachsende auch finanzielle Abhängigkeitsverhältnisse manövriert (vgl. Bogumil, Holtkamp 2003).

Abbildung 2:

Einschätzung der Preisentwicklung nach erfolgter Privatisierung durch den Bürger in % (2008)

Quelle: forsa, 2008, S. 8.

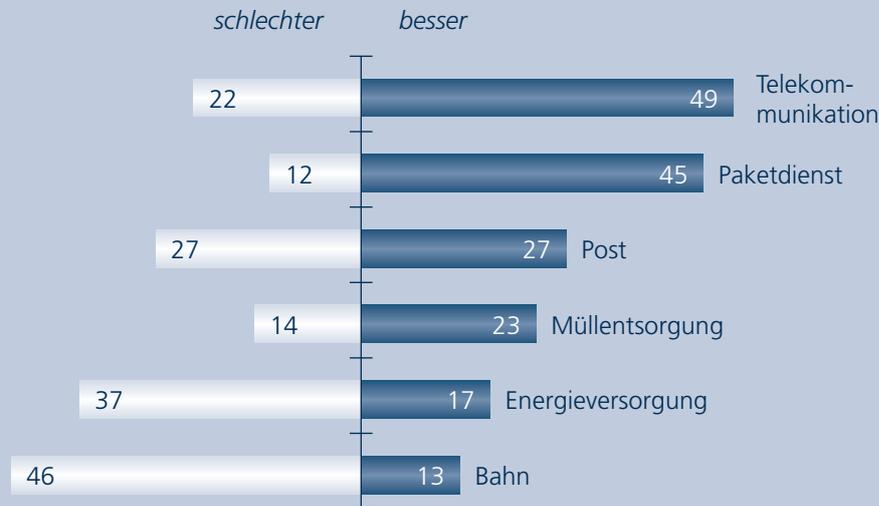
Für den Bürger ist die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen oftmals gleichzusetzen mit einer deutlichen Kostensteigerung. Dass die Bürger als Nachfrager von vormals öffentlichen Dienstleistungen die Folgen von bereits erfolgten Privatisierungen überwiegend negativ bewerten, zeigt eine Erhebung des Meinungsforschungsinstituts ForSa aus dem Jahr 2008 (Abbildung 2).

Befragt nach ihrer Einschätzung zur Preisentwicklung nach erfolgter Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen, zeigt sich, dass lediglich für den Bereich der Telekommunikation eine grundsätzlich positive Entwicklung gesehen wird, was ja auch die tatsächlich nachvollzogene Preisentwicklung widerspiegelt. Alle übrigen Dienstleistungsbereiche waren demnach nach Einschätzung von jeweils einer deutlichen Mehrheit der Bürger von Preissteigerungen betroffen. Besonders große Mehrheiten für einen höher eingeschätzten Dienstleistungspreis ergaben sich im Rahmen der Erhebung für die Bereiche Energieversorgung und die Deutsche Bahn.

2.2.2 Folgen für die Dienstleistungsqualität

In Bezug auf die Folgen einer Privatisierung auf die Dienstleistungsqualität hat sich aufgrund der Erfahrungen der zurückliegenden Jahre vielfach gezeigt, dass eine private Erfüllung keineswegs zu mehr Qualität führen muss. Durch den Verlust an Kontroll- und Einflussmöglichkeiten sowie eine oftmals langfristige Vertragsbindung ist in vielen privatisierten Bereichen eine Verschlechterung beim öffentlichen Zugang und bei der Qualität der Dienstleistungen zu beobachten gewesen. Von dieser Entwicklung sind in einem besonderen Maße das Gesundheits- und Pflegesystem sowie der Energiedienstleistungssektor betroffen. Bei der Bewertung der Dienstleistungsqualität durch den Bürger ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Während die Folgen von Privatisierungen in den Bereichen Telekommunikation, Paketdienste sowie Abfallentsorgung insgesamt eher positiv bewertet werden, fällt das Qualitätsurteil für die Energieversorgungsbranche sowie für die Bundesbahn deutlich negativ aus (Abbildung 3).

Abbildung 3:

Bewertung der Leistung nach erfolgter Privatisierung durch den Bürger in % (2008)

Quelle: forsa 2008, S. 12 (Vortragsmanuskript Manfred Güllner).

2.2.3 Steuerungs- und Kontrollverluste für die Kommunen

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen geht regelmäßig einher mit erheblichen Steuerungs- und Kontrollverlusten für die Kommunen. Dieser Verlust an kommunalen Einflussmöglichkeiten kann – je nach Art und Form der vorgenommenen Privatisierung – unterschiedliche Ursachen haben. Beispielsweise sind die Steuerungsmöglichkeiten nach einer erfolgten materiellen Privatisierung nur noch über die bilaterale Gestaltung der vertraglich geregelten Leistungserbringung möglich. Bei den regelmäßig zu beobachtenden Vertragslaufzeiten von zehn bis fünfzehn Jahren sind die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten oftmals auf den kurzen Zeitraum der vorvertraglichen Leistungsdefinition beschränkt (vgl. Bogumil, Holtkamp 2003).

Bei der formellen bzw. der Organisationsprivatisierung hingegen entwickelten die aus den Kernverwaltungen ausgegliederten Einheiten regelmäßig ein ausgeprägtes Eigenleben, was wiederum Steuerungs- und Kontrollverluste induziert. Die wirtschaftlichen Bestrebungen der je-

weiligen Geschäftsführungsebenen der ausgegliederten privatwirtschaftlich organisierten Bereiche führen nicht selten zu Zielkonflikten mit den kommunalen Vorgaben. Besonders in großen Städten hat sich in den zurückliegenden Jahren ein mitunter nur noch schwer überschaubares Geflecht von Verwaltungseinheiten, Kapitalgesellschaften und Eigenbetrieben entwickelt, welches selbst von den Ratsmitgliedern kaum noch zu überblicken ist (vgl. Bogumil, Holtkamp 2003).

Zu beachten bleibt, dass diese teilweise als „Selbstentmachtung“ der Kommunalpolitik bezeichnete Entwicklung nicht allein durch äußeren Zwang ausgelöst worden ist, sondern von der lokalen Politik in der Regel selbst in Gang gesetzt wurde. Gründe für diese Selbstentmachtung sind nach Ansicht der Wissenschaft zum einen die von den politischen Akteuren gesehene Möglichkeit Problembereiche der eigenen öffentlichen Infrastruktur abzugeben, um von den Wählern für die stetig steigenden Gebühren nicht mehr zur Verantwortung gezogen zu werden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang anzumerken, dass die öffentliche Hand auch nach einer Privatisierung zumindest im Sinne eines Gewährleistungs-

staates die Gesamtverantwortung für die öffentliche Infrastruktur trägt. Zum anderen erhalten die kommunalen Entscheider über die im Rahmen einer materiellen Privatisierung zu erwartenden Verkaufserlöse größere Spielräume für kurzfristige Investitionen.

Dabei scheint es unerheblich zu sein, dass die Veräußerung von städtischem Eigentum langfristig häufig zu einer stärkeren Belastung der kommunalen Haushalte führt. Einige Wissenschaftler sehen diese Tendenz dadurch begründet, dass in der Politik eine weit verbreitete Neigung besteht, Investitionen gegenüber einer Haushaltskonsolidierung zu präferieren. Dies lässt sich wiederum mit der Außenwirkung gegenüber dem Bürger und Wähler begründen, da z.B. Baumaßnahmen für diese deutlich stärker sichtbar seien als die vielen kleinen möglichen Konsolidierungsschritte im Verwaltungshaushalt (vgl. *Bogumil et al. 2007*).

2.2.4 Größere Effizienz durch Privatisierung?

Die Privatisierungspraxis der zurückliegenden Jahre hat gezeigt, dass der aus europarechtlichen Liberalisierungsforderungen sowie aus kommunalen Haushaltszwängen geborene Privatisierungsgedanke nicht zwangsläufig zu mehr Effizienz führt.

Abgesehen von den durch mögliche Privatisierungstendenzen induzierten negativen Auswirkungen für die Beschäftigten und die Tarifsysteme zeigte sich dabei, dass sich besonders in den Märkten für öffentliche Dienstleistungen, die auf einer Netzstruktur basieren (Energie, Wasser- und -entsorgung, Schienentransport), Wettbewerbsstrukturen nur schwer etablieren ließen. Dies ist auch mit den organisatorischen Vorteilen der jeweiligen Netzbetreiber sowie den meist nur rein formal erfolgten Privatisierungen von städtischen Versorgern zu erklären. Zusätzlich gelingt es in diesen Bereichen in der Regel nicht, durch die kurze Laufzeit von Verträgen den Wettbewerb zu verstärken. Bei der Festlegung der Vertragslaufzeiten stehen die kommunalen Vertreter vor einem Dilemma, denn günstige Preise können die Städte und Gemeinden bei privaten Anbietern in der Regel immer nur dann erzielen, wenn

sie relativ lange Verträge abschließen. Lange Vertragsdauern wirken allerdings zugleich stark wettbewerbshemmend, da sich die privaten Anbieter über die üblichen langen Vertragszeiträume von 10–15 Jahren oftmals eine monopolartige Stellung erarbeiten und damit nur sehr schwer durch einen Konkurrenten ersetzt werden können (vgl. *Bogumil, Holtkamp 2003*).

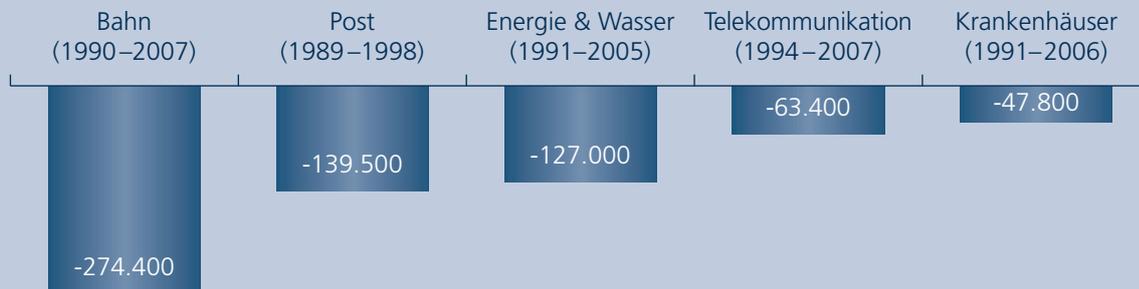
Somit lassen die dargestellten Zusammenhänge – unabhängig von den ohnehin schon aufgeführten möglichen negativen Auswirkungen – insgesamt berechtigte Zweifel an der These einer größeren Effizienz nach einer Privatisierung kommunaler Infrastruktur aufkommen, gleichzeitig ist auch die empirische Datenbasis für eine solche Annahme bisher wenig fundiert. Eine wirkliche Ausnahme bildet hierbei nur der schon aufgeführte Bereich der Telekommunikation, in dem sich in den zurückliegenden 15 Jahren ein relativ wettbewerbsintensiver nationaler und europäischer Markt entwickeln konnte.

2.2.5 Folgen für den Arbeitsmarkt und das Tarifsysteem

Privatisierungen werden in der politischen Diskussion häufig mit Arbeitsplatzabbau und Lohnkostensenkungen verbunden. Eine mögliche effektivere und damit kostengünstigere Aufgabenerfüllung durch private Anbieter basiert in diesbezüglichen Einschätzungen zu einem Großteil auf der Verdichtung und Verschlinkung bestehender Arbeitsprozesse, was in der Regel einen entsprechenden Verlust von Arbeitsplätzen nach sich zieht. Faktisch wurde in einigen von Privatisierungen betroffenen Bereichen der Anteil von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich deutlich erhöht. Beispielsweise war in den zurückliegenden Jahren besonders im privatisierten Gesundheits- und Pflegewesen eine gravierende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bei den nicht-ärztlichen Berufen in Verbindung mit deutlichen Einschnitten bei deren Gehaltsniveau festzustellen.

Der größte Personalabbau bei öffentlichen Dienstleistungen war nach einer Untersuchung von Brandt und Schulden aus dem Jahr 2008 zufolge in den Bereichen Verkehr (vor allem bei der

Abbildung 4:

Infolge Liberalisierung und Privatisierung abgebaute Beschäftigung

Quelle: Torsten Brandt und Thorsten Schulten 2008, S. 3.

Deutschen Bahn) sowie bei der Post und in der Energie- und Wasserwirtschaft zu beobachten (siehe Abbildung 4).

Zudem haben die Privatisierung und die Liberalisierung zu einer Destabilisierung des Tarifsystems in den betroffenen Bereichen beigetragen. Besonders durch die auch materiell vollzogenen Privatisierungen wurden viele Beschäftigte vom Tarifsystem des öffentlichen Dienstes abgekoppelt. Die Etablierung von heterogenen Tarifstrukturen hat zur Folge, dass die klassische Funktion des Flächentarifvertrages, durch die Festlegung von einheitlichen Mindeststandards die Lohn- und Arbeitskostenkonkurrenz zu begrenzen, verloren geht. Dies kann dann insbesondere bei arbeitsintensiven Branchen, wie dem Gesundheitswesen, der Post oder dem ÖPNV, in denen der Wettbewerb im Wesentlichen über die Arbeitskosten ausgetragen wird, zu offenen sozialen Unterbietungswettbewerben führen.

In einigen der Dienstleistungsbereiche hat diese Entwicklung zur Herausbildung von Zweiklassen-Tarifstrukturen geführt: Auf der einen Seite stehen die Stammebelegschaften ehemaliger Monopolisten, die noch weitestgehend von tariflichen Besitzstandsklauseln profitieren, während auf der anderen Seite die meist zu deutlich schlechteren Bedingungen neu eingestellten Kollegen und Beschäftigten der neuen Wettbewerber stehen (Brandt, Schulten 2008).

Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für große Teile der Beschäftigten geht oft-

mals einher mit einer Verringerung der Qualifikation und der Motivation und führt somit nicht selten auch zu einer Verschlechterung der Dienstleistungsqualität der von den privaten Unternehmen angebotenen Leistungen.

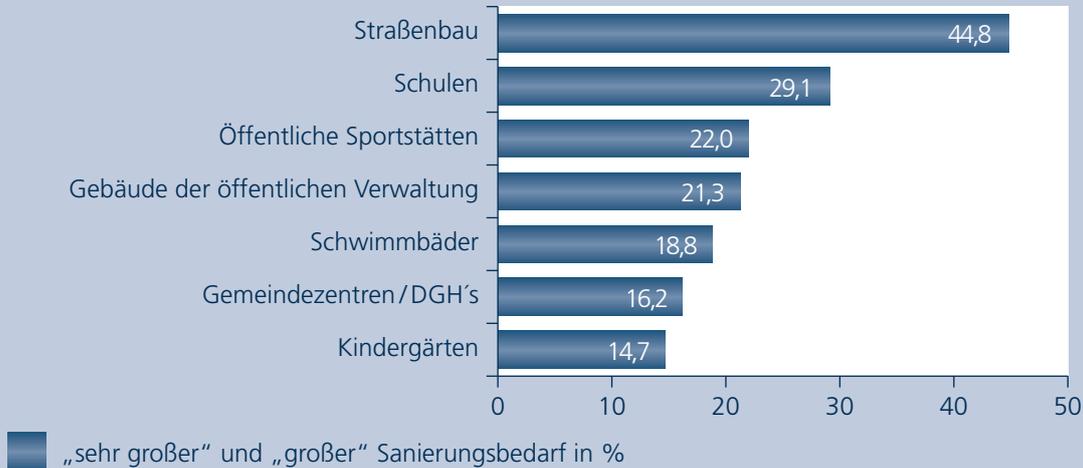
2.3 Öffentlich Private Partnerschaften: Undefinierbarer Sammelbegriff oder Zukunftsmodell gemeinsamer Aufgabenbewältigung?

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) oder auch Public Private Partnership (PPP) werden seit den 1990er Jahren vermehrt in der Bundesrepublik für die Umsetzung von Infrastrukturprojekten genutzt. Bund, Länder, Städte und Gemeinden suchen sich dabei zur Realisierung ihrer Infrastrukturmaßnahmen zunehmend Partner aus der Privatwirtschaft. Bei diesen Partnerschaften bleibt zumeist die Infrastruktur im Besitz der öffentlichen Hand, während der Privatsektor das Management, die technologische Entwicklung, die Realisation und vielfach auch die Finanzierung des Projekts übernimmt. Das Modell ist je nach Couleur grundsätzlich umstritten.

Unter dem Druck einer angespannten finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte und des weiter anwachsenden Investitionsstaus haben viele kommunale Entscheidungsträger angefangen, über alternative Finanzierungsformen – wie z.B. ÖPP – nachzudenken, ohne dass sie dabei

Abbildung 5:

In welchen Bereichen der kommunalen Infrastruktur sehen die Bürgermeister den größten Sanierungsbedarf?



Quelle: FSG Group 2009, S. 8.

über alle möglichen Konsequenzen im Detail informiert sind. Dabei sind es insbesondere die Bereiche der „harten“ kommunalen Infrastruktur, wie das vielerorts stark sanierungsbedürftige Straßennetz und der öffentliche Schulbau, für den auch nach Ansicht der Bürgermeister in Deutschland der größte Sanierungsbedarf besteht (Abbildung 5).

Mittlerweile wurden nach dem Ergebnis der deutschlandweiten Bürgermeisterbefragung in mehr als 18% der Städte und Gemeinden in Deutschland bereits ÖPP-Projekte realisiert.

Die politischen Entscheidungsträger in Bund und Ländern sahen diese Entwicklung grundsätzlich positiv. Sowohl die rot-grüne Koalition mit dem sogenannten „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ (*Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften aus dem Jahr 2005*) als auch die große Koalition förderten Öffentlich Private Partnerschaften gleichermaßen als Erfolg versprechenden Weg, um Defizite öffentlicher Leistungserbringung auszugleichen. Die damit verbundenen Ziele lesen sich wie folgt. ÖPP soll dazu beitragen, den Investitionsstau im Bereich der öffentlichen Infrastruktur aufzulösen, die öffentli-

che Haushaltslage zu verbessern, die öffentlichen Ausgaben zu optimieren und den Umgang mit dem Vermögen des Staates zu professionalisieren. Daneben erhoffen sich die Befürworter eine Effizienzsteigerung auf allen Ebenen sowie eine grundsätzlich beschleunigte Projektrealisierung.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (*Grabow et al. 2005*) führt folgende Gründe dafür auf, dass Bund, Länder und Kommunen auf die Form dieser Teilprivatisierung zurückgreifen:

- die höhere Effizienz gegenüber rein öffentlicher Aufgabenerledigung;
- die beschleunigte Projektrealisierung;
- der Zugang zu privatem Kapital
- und größeres Vertrauen in privates Management. Beispielsweise nimmt die Landesregierung Nordrhein-Westfalen für sich in Anspruch, in Deutschland in Sachen Privatisierung und ÖPP eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Die Regierungskoalition in NRW hatte in diesem Zusammenhang im Jahr 2005 vereinbart, dass sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben nur dann wirtschaftlich betätigen darf, wenn ein dringender öffentlicher Zweck durch private Unternehmen nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann. Damit erhöhte sie den Druck auf die Kommunen, weitere Teile der

Daseinsfürsorge zu privatisieren oder verstärkt in ÖPP-Modelle einzubringen. Durch diese Zielformulierung sehen Kritiker beispielsweise in den Gewerkschaften den Sinn der Kommunen in Frage gestellt. Die Daseinsfürsorge als selbständiger Zweck würde somit nivelliert, das Gemeinwohl der Wirtschaft ausgeliefert (vgl. *Ladwig, 2005*).

Ein weiterer Kritikpunkt an ÖPP-Modellen ist, dass sich öffentliche Hand und Privatwirtschaft zumeist über mehrere Legislaturperioden hinweg binden (i.d.R. mindestens 10–15 Jahre). Dies hat zur Folge, dass auch eine mögliche Insolvenz eines privaten Betreibers berücksichtigt werden muss, was allerdings derzeit weitgehend ausgeblendet wird (vgl. *Gerstlberger, Schneider 2008*).

Ein weiteres Problem, welches von Kritikern angeführt wird, bezieht sich auf die mangelhafte Steuerungsmöglichkeit der Öffentlichen Hand bei ÖPP. Eines der in diesem Zusammenhang immer wieder angeführten Beispiele ist das Projekt „Toll Collect“, das im Rahmen der Einführung einer deutschen LKW-Maut im Jahr 2005 in der Öffentlichkeit stark kritisiert wurde. Die bei der System Einführung entstandenen Verzögerungen führten dazu, dass der Staat finanzielle Ausfälle in Milliardenhöhe zu verzeichnen hatte und ließen Zweifel an der effizienteren und beschleunigten Aufgabenabwicklung durch Private aufkommen. Der Vertrag zwischen dem Bund und dem Industriekonsortium war zudem stark von den Anforderungen der privaten Partner geprägt. Die Verwertung des Systems und der Nebenrechte, z.B. für Speditions- und Verkehrsdienste, während

und vor allem nach Auslaufen des Vertrages im Jahr 2012, bleibt im Wesentlichen der privaten Seite vorbehalten. Ebenso wurden die Forderungen der Privatwirtschaft erfüllt, wonach die Einnahmen einer aus dem öffentlichen Haushalt ausgegliederten Gesellschaft zufließen müssen. Diese Gesellschaft soll selbständig Kredite aufnehmen und Verkehrswege finanzieren können, die nicht der Entscheidung eines politischen Gremiums unterliegen (vgl. *Rügemer 2004*).

Die Fragestellung, die hinter den Entscheidungen pro oder contra ÖPP-Modell steht, ist grundsätzlicher Natur und spiegelt daher die gesamte Bandbreite der in diesem Memorandum behandelten Fragen in gebündelter Form wider. Welche Aufgaben sollen der Bund, die Länder und die Kommunen im Kontext des Gemeinwohls und der Daseinsfürsorge verantwortlich übernehmen, planen, steuern und ggf. selbst durchführen? Soll sich der Staat weiter zurückziehen und der Privatwirtschaft weitere wesentliche Aufgaben übertragen?

Die Erfahrungen von Gewerkschaften mit ÖPP-Modellen sprechen eine deutliche Sprache. Insbesondere die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di lehnt diese ÖPP-Modelle grundsätzlich ab. Es gelte, den Primat der Politik und die Einnahmen der öffentlichen Hand zu stärken sowie die Ausgaben am Gemeinwohl zu orientieren, statt sich als Staat und Kommunen mehr und mehr zurückzuziehen und den Märkten immer weitere Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen zu überlassen (vgl. *Ladwig, 2005*).

3. Rechtliche, wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen

3.1 Staatsverständnis im Wandel: Vom Obrigkeitsstaat zum modernen Dienstleister für den Bürger

Das Verständnis, wie das Zusammenspiel zwischen dem Staat und seinen Bürgern bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zu organisieren ist, war auch in Deutschland starken Schwankungen unterworfen. Ausgehend von dem Staatsmodell des Obrigkeitsstaates des 19. Jahrhunderts, in dem alle öffentlichen Angelegenheiten nahezu ausschließlich durch einen Herrscher sowie der ihm zugeordneten bürokratischen Führungsgruppe geregelt waren, wurden öffentliche Dienstleistungen zunächst lange Zeit durch die von der Obrigkeit bestimmten hoheitlichen Zielvorgaben vorgegeben. Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in der Nachkriegsbundesrepublik und dem Erreichen eines gewissen Wohlstandsniiveaus ging auch eine neue Aufgabendefinition der staatlichen Leistungsverpflichtung gegenüber seinen Bürgern einher.

Der fürsorgende Wohlfahrtsstaat

Mit dem Ziel, die strukturellen Folgen marktwirtschaftlicher Prozesse und Risiken möglichst sozial abzufedern, entstand der fürsorgende Wohlfahrtsstaat. Zur Risikobegrenzung bzw. -sicherung wurde primär auf den Ausbau von Schutzrechten bzw. die Abschwächung des Arbeitszwangs durch die Gewährung von Lohnersatzleistungen gesetzt. Dies wurde – in der Bundesrepublik noch stärker als in anderen Ländern – mit umfassenden Regulierungen und Schutzbestimmungen des individuellen Arbeitsverhältnisses bzw. Arbeitnehmers (Normalarbeitsverhältnis, Kündigungsschutz, Berufsschutz) verbunden. Insgesamt entwickelte sich eine primär reaktive bzw. kompensatorische Sozialpolitik mit dem Ziel der Versor-

gung der Sozialbürger. Entsprechend waren Geld und Recht bzw. finanzielle Leistungen und Anreize zentrale Interventionsformen. Kontrolle spielte eine eher untergeordnete Rolle. Das Staats- bzw. Steuerungsverständnis dieses Modells ging dabei von der uneingeschränkten Steuerungs-fähigkeit von staatlichen Prozessen und in den 1970er Jahren von der Vorstellung des planenden Staates aus, der durch aktives Handeln die wesentlichen gesellschaftlichen Entwicklungen selbst steuern kann (vgl. Dingeldey 2006).

Bedingt durch wirtschaftliche Krisen der 1970er (Ölpreisschock) und 1980er Jahre und dem mangelnden Steuerungserfolg vieler europäischer Regierungen wuchs die Erkenntnis, dass das Modell des fürsorgenden Wohlfahrtsstaates in Zeiten wirtschaftlicher Krisenerscheinungen auch einer strukturellen Anpassung bedarf. Somit begann in der Folgezeit auch in der Bundesrepublik eine Neujustierung bei der staatlichen Aufgabendefinition. Es fand ein Paradigmenwechsel statt. Diese Entwicklung verhalf Anfang der 80er Jahre einer neoliberalen, angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zum Durchbruch, die die Begrenzung der staatlichen Aktivitäten auf die wesentlichen Kernbereiche vorsah. Besonders in Großbritannien, wo diese Politik am weitesten umgesetzt wurde, wurden allerdings schon bald die Nachteile dieses blinden Vertrauens in die Kräfte des Marktes sichtbar. So zeigte sich schon nach kurzer Zeit, dass die weitgehende Übertragung von wichtigen öffentlichen Dienstleistungen, wie dem öffentlichen Gesundheitswesen oder dem Schienen(nah)verkehr auf private Anbieter mit einer deutlichen Verringerung der Dienstleistungsqualität verbunden war und zudem starke soziale Disparitäten in einem bisher nicht bekannten Ausmaß verursachte.

Bei den meisten der in diesem Zusammenhang eingeführten Themenbereiche, wie dem „schlanken Staat“, der „Staatsmodernisierung“ oder der „Good Governance“, steht die Optimierung der öffentlichen Handlungsabläufe im Vordergrund (vgl. Reichard 2006). Der Begriff des schlanken Staates geht dabei davon aus, dass öffentliche Dienstleistungen zwar immer noch von hoheitlichen Aufgabenträgern angeboten werden, dies aber unter einer vermehrten Beachtung privatwirtschaftlicher Effektivitätskriterien und bzw. oder unter einer stärkeren Einbeziehung von privaten Anbietern geschieht. Eine Weiterentwicklung dieser Grundidee des Staatsverständnisses stellt das Konzept des Gewährleistungsstaates dar, welches etwa seit Mitte der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts in die Diskussion eingeführt worden ist (siehe Kap. 3.5.3).

3.2 Öffentliche Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und europäischem Wettbewerbsverständnis

Das historisch gewachsene Verständnis einer öffentlichen Daseinsvorsorge mit den daraus erwachsenen öffentlich-rechtlichen Anbieterstrukturen wird schon seit den 1990er Jahren durch die Liberalisierungs- und Deregulierungsbestrebungen sowie dem grenzüberschreitenden Wettbewerbsverständnis der EU kritisch hinterfragt. In vielen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen weist der deutsche Markt historische Besonderheiten auf, die nur schwer in Einklang mit dem Wettbewerbsverständnis auf europäischer Ebene zu bringen sind.

Ausgangspunkt der wettbewerbspolitischen Überlegungen zur Marktöffnung des Bereiches der öffentlichen Dienstleistungen war von Seiten der EU-Kommission die Betonung des sozialen Zusammenhalts in der EU, was auch bei der folgenden Formulierung der Lissabonstrategie berücksichtigt worden ist. Mit diesem Prozess wurde von der Kommission den „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, in Deutschland auch als

„Daseinsvorsorge“ übersetzt, ein entsprechender Platz in der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung der EU zugewiesen. In ganz Europa sollten die so genannten Binnenmarktfreiheiten greifen. Dahinter steckt die Annahme, dass der Markt bzw. die „unsichtbare Hand“ des Marktes in ganz Europa zu Wachstum und neuem Wohlstand führen. Staatliche und nationale gesetzliche Restriktionen, wie Tariftreuegesetze, Kündigungsschutz u.v.m. hemmen nach diesem Verständnis die freie Entwicklung der Märkte. In der Folgezeit traten zahlreiche Probleme bei der Auslegung und Anwendung des im Art. 86 Abs. 2 EGV festgelegten Begriffes „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ auf, mehrere Mitgliedsstaaten protestierten darüber hinaus vehement gegen das Tätigwerden der Kommission in den vormals zentralen Bereichen des öffentlichen staatlichen Handelns. Bis heute besteht hinsichtlich der Auswirkungen der wettbewerbspolitischen Regelungen und der möglichen Ausnahmen nach dem Art. 86 Abs. 2 EGV keine abschließende Klarheit.

Ein Fokus der europäischen Kommission lag in diesem Kontext in den zurückliegenden Jahren auf dem öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesen, welches sich mit seinem nach dem Sparkassengesetz geregelten strikten Regionalprinzip im Zielkonflikt mit dem Wettbewerbsverständnis der EU-Kommission befindet. Nach dem Grundsatz des Regionalprinzips stimmt das Geschäftsgebiet einer Sparkasse im Allgemeinen mit dem Gebiet des jeweiligen kommunalen Gewährträgers, welches überwiegend ein Landkreis oder eine Stadt ist, überein.

In Folge des durch die aktuelle Finanzkrise ausgelösten wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels in zahlreichen europäischen Staaten hin zu einer größeren staatlichen Kontrolle der freien Marktkräfte, sind die Stimmen der Verfechter eines Aufbrechens der beschriebenen deutschen Besonderheiten bei den Dienstleistungsstrukturen allerdings wieder deutlich leiser geworden. Das öffentlich-rechtliche Sparkassenwesen wird nun vielmehr sogar als einer der wesentlichen Stabilitätsfaktoren im deutschen Finanzsystem wahrgenommen (vgl. Gärtner, 2009).

3.3 Öffentliche Dienstleistungen aus Sicht der Beschäftigten und Gewerkschaften

Die Diskussion um die zukünftige Ausrichtung von öffentlichen Dienstleistungen wird in der Regel dominiert von der Debatte um die mögliche Entlastung der kommunalen Haushalte sowie die Sicherung von Dienstleistungsqualität und Zugänglichkeit für den Bürger bzw. Kunden. Wie bereits aufgezeigt, haben Privatisierungsbestrebungen in den vergangenen Jahren allerdings auch zu einem massiven Stellenabbau und zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in verschiedenen Branchen beigetragen.

Die Gewerkschaften haben unter dieser Voraussetzung erkannt, dass der Kampf gegen die Fortsetzung des Privatisierungstrends bei den öffentlichen Dienstleistungen mit einhergehender weiterer Stellenreduzierung und Verschlechterung von Arbeitsbedingungen nur gemeinsam mit dem Bürger und breiteren gesellschaftlichen Bündnissen zu gewinnen ist. War früher das gewerkschaftlich organisierte Vorgehen eher eindimensional auf den Bestandsschutz von Tarifverträgen und Beschäftigungsverhältnissen ausgelegt, die es gegenüber öffentlichen oder privaten Arbeitgebern zu verteidigen galt, so haben die Arbeitnehmervertretungen in den vergangenen Jahren erkannt, dass über die Initiierung einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion über den Wert von öffentlichen Dienstleistungen mehr Unterstützung für die eigenen Ziele zu gewinnen ist.

Zielsetzung dieser veränderten Strategie ist es, dass durch eine aktive Partizipation den eigenen Mitgliedern, sozialen Bewegungen und dem Bürger der Wert der öffentlichen Leistungserbringung verdeutlicht wird. Der Personalrat der Stadtverwaltung einer westdeutschen Großstadt formuliert dies so: „Die Beschäftigten müssen stärker zum Ausdruck bringen, dass öffentliche Dienstleistungen einen wesentlichen Beitrag für die Lebensqualität der Menschen leisten“. In diesem Kontext wollen die Arbeitnehmervertreter auch verstärkt darauf hinweisen, dass die privaten Anbieter die Dienstleistungen nicht mit demselben flächendeckenden Qualitätsniveau anbieten kön-

nen, wie die öffentlich-rechtlichen Organisationsstrukturen vor Ort. Die Führungsspitze der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat hierbei das Konzept des aktivierenden Staates positiv aufgegriffen und weiterentwickelt. Dabei wird die Aktivierung der Bürger und sozialer Bewegungen nicht als Konkurrenz zum gewerkschaftlichen Handeln, sondern als Bereicherung der eigenen Initiativen verstanden. Zielsetzung dieser Beteiligung ist die gemeinsame neue Definition von Qualitätszielen öffentlicher Dienstleistungen, wobei der Staat gezwungen werden soll, die vormalige alleinige Definitionsmacht von öffentlichen Dienstleistungen abzugeben (vgl. *Bsirske 2003*).

Eine neue Wertigkeit bekommt dieses Leitbild vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise. Durch die zu erwartenden weiteren öffentlichen Einnahmeausfälle und die politischen Ankündigungen hinsichtlich einer Schuldenbegrenzung sowie möglicher Steuersenkungen wird sich der Druck zur Reduzierung der Personalkosten bei den öffentlichen Verwaltungen weiter deutlich erhöhen. Auch wenn dies nicht zwangsläufig zu zusätzlichen Privatisierungen führen muss, ist doch aus den bereits aufgeführten Gründen zu erwarten, dass sich weitere Arbeitsverdichtung und der drohende Arbeitsplatzabbau negativ auf die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen auswirken werden.

Dass ein gemeinsames Vorgehen von Bürgern, sozialen Bewegungen und Gewerkschaften auch in konkreten Entscheidungssituationen einen nicht unerheblichen Machtfaktor darstellen kann, zeigt die erfolgreiche Initiierung von Bürgerbegehren gegen die Privatisierung von kommunalen Stadtwerken der letzten Jahre. Gemeinsam mit Umweltschutzverbänden wurden beispielsweise die (Teil-)Privatisierungen der Stadtwerke in Düsseldorf und Hamm verhindert. Die gut strukturierten Interessengruppen nutzten dabei die latent vorhandene Skepsis der Bürger gegenüber privaten Anbietern in Bezug auf die Einhaltung von Umwelt-, Beschäftigungs- und Qualitätsstandards für eine erfolgreiche Mobilisierung gegen die angestrebten Privatisierungen (vgl. *Bogumil, Holtkamp 2007*).

3.4 Notwendige Zielbestimmungen für die Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen

3.4.1 Die strukturpolitische Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen

Neben der Bedeutung eines öffentlichen Dienstleistungsangebotes für den Einzelnen kommt ihnen eine nicht zu unterschätzende strukturpolitische Bedeutung zu. Beispielsweise stellt ein funktionierendes und qualitativ hochwertiges lokales öffentliches Dienstleistungsangebot einen wichtigen regionalen Standortfaktor dar, der letztendlich auch bei Unternehmensansiedlungen Berücksichtigung findet. Daneben bildet die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur auch eine nicht zu unterschätzende Beschäftigungsbasis in den Regionen. Für den regionalen Mittelstand ist der Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zudem oftmals ein wichtiger Kunde, mit dem vielfältige vertikale und horizontale Produktionsbeziehungen bestehen.

Zum Beispiel vergeben die kommunalen Stadtwerke als Energie- und Wasserversorger regelmäßige Wartungs- und Reparaturaufträge an regionale Handwerksbetriebe. Eine besondere strukturpolitische Bedeutung kommt in diesem Kontext den öffentlich-rechtlichen Sparkassen zu, die als regionale Mittelstandsfinanzierer einen wichtigen Beitrag zur Entfaltung der endogenen ökonomischen Potentiale leisten. Zudem können sie durch ihre ausgewiesene Kenntnis der lokalen und regionalen Strukturen auch eigenständig Prozesse in Gang setzen, die zwar nicht zwangsläufig einen hohen Gewinn versprechen, aber regionalwirtschaftlich eine große Bedeutung haben können. Daneben treten die Sparkassen oftmals auch als Förderer von sozialen Projekten oder Stadtteilinitiativen in Erscheinung, was wiederum die Motivation der Bürger erhöhen kann, im Sinne des aktivierenden Staates selbst Verantwortung zu übernehmen (vgl. Gärtner 2009).

3.4.2 Der demographische Wandel und das „Ausbluten“ des ländlichen Raumes als gesellschaftliche Herausforderungen

In vielen ländlichen Bereichen Ostdeutschlands setzten sich in den vergangenen Jahren die Abwanderungstendenzen fort. Diese Entwicklung, die mit einer zunehmenden Überalterung der Restbevölkerung, wachsenden Immobilienleerständen und einem schleichenden Verschwinden von privatwirtschaftlichen Dienstleistungsangeboten verbunden ist, hat die Diskussion darüber aufleben lassen und verstärkt, ob der Grundsatz der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen der Bundesrepublik noch aufrecht zu halten ist.

Dass eine solche Diskussion rasch auch Grundpfeiler der räumlichen Ordnung sowie der Daseinsvorsorge betreffen kann, zeigt die Sichtweise einer Minderheit von Experten, nach deren Urteil es langfristig zu teuer sein wird, die jetzige Infrastruktur in allen Bereichen abzusichern. Eine im Auftrag des Brandenburger Landtages vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007) erarbeitete Studie greift sogar die Idee auf, die Entleerung von peripheren Regionen künstlich zu fördern, um somit die ohnehin für unausweichlich gehaltene Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken. Nach diesem Konzept könnten Prämien für das Verlassen sich entleerer Regionen gezahlt werden. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass der Staat den Bewohnern seinen Anteil für die Daseinsvorsorge auszahlt. Die Bürger müssten dann selbst für Straßen und Anschlüsse aufkommen. Die entleerten Räume könnte man „zu einem Naturerlebnisgebiet ‚Wildnis‘ umwidmen“, das Touristen anziehe, heißt es in dem Gutachten (vgl. Weber et al. 2007).

Politisch stoßen solche Radikallösungen auf eine weitgehende Ablehnung. Trotzdem hat sich auch in der Zielsetzung der Raumordnungspolitik die Erkenntnis durchgesetzt, dass bei der Diskussion darüber, welche Basisleistungen der Daseinsvorsorge eine flächendeckende Grundversorgung genau umfasst und welche Qualitätsstandards dabei anzusetzen sind, in Zukunft regional sehr un-

terschiedliche Standards festzulegen sein werden (vgl. *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2009*). Für die Sicherung einer entsprechenden Basis von Daseinsvorsorge haben öffentliche Dienstleistungen naturgemäß eine sehr große Bedeutung. Zudem hat sich gezeigt, dass sich eine alternative privatwirtschaftliche Aufgabenbewältigung meistens als ungeeignet erwiesen hat, um den neuen strukturpolitischen Herausforderungen begegnen zu können. Regionen, die von Abwanderungstendenzen betroffen sind, weisen ohnehin meist eine nur geringe Bevölkerungsdichte auf und sind, auch aufgrund des meist geringen Anteils einer für sie attraktiven, kaufkräftigeren jüngeren Bevölkerungsschicht, wenig interessant für private Dienstleistungsanbieter.

Somit verstärken Privatisierungsbestrebungen bei den öffentlichen Dienstleistungen die regionalen Disparitäten, ein funktionierender Wettbewerb kann sich meist nur in prosperierenden urban geprägten Regionen Westdeutschlands entwickeln. Diese Tendenz lässt sich sehr gut am Vergleich der regionalen Bankstellendichte zwischen den privaten Großbanken und den öffentlich-rechtlichen Sparkassen erkennen. Während die

Privatbanken in den Großstädten Süddeutschlands ihre höchste Bankstellendichte aufweisen und in vielen ländlich geprägten Landkreisen überhaupt nicht mehr präsent sind, verfügen die Sparkassen über eine hohe Bankstellendichte in allen Teilen Deutschlands (*Abbildung 6*).

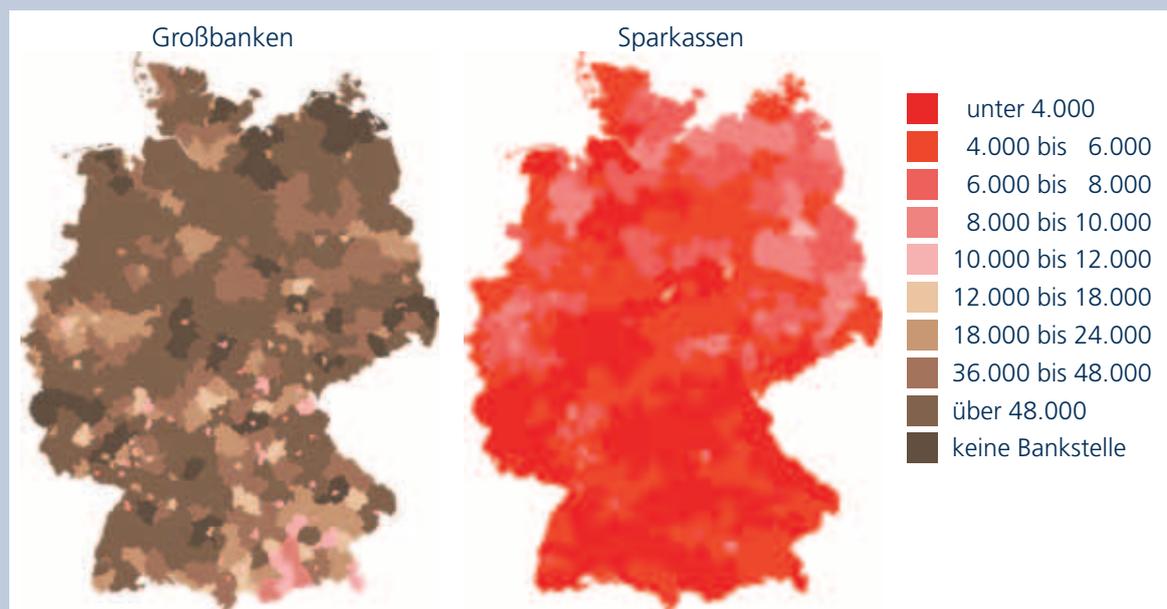
Die dargestellten Versorgungsunterschiede im deutschen Bankensektor werden durch konkurrierende Sichtweisen und Modelle der öffentlichen Daseinsvorsorge mit bedingt. Festzuhalten bleibt auch, dass für die großen gewinnorientierten Privatbanken in diesem Kontext überhaupt kein Anspruch besteht, eine flächendeckende Versorgung der Bürger mit Finanzdienstleistungen sicherstellen zu wollen.

3.4.3 Diskussion unterschiedlicher Sichtweisen und Modelle der öffentlichen Dienstleistungsversorgung

Das Grundverständnis von der Rolle des Staates als Leistungserbringer oder Fürsorger von öffentlichen Dienstleistungen wird derzeit wieder kontrovers diskutiert. Ein Grund für die aktuell verstärkt aufgenommene Privatisierungsdiskus-

Abbildung 6:

Regionale Bankstellendichte, Einwohner je Bankstelle in den Landkreisen und kreisfreien Städten



Quelle: Deutsche Bundesbank 2007, Deutscher Sparkassen- & Giroverband, 2007.

sion ist sicherlich auch die derzeitige Wirtschaftskrise, die zu einem weltweiten Vertrauensverlust hinsichtlich privatwirtschaftlicher Leistungserbringung geführt hat.

In der aktuellen Diskussion werden vor allem die folgenden Modelle zur Erbringung einer öffentlichen Dienstleistungsversorgung diskutiert:

a) Der Aktivierende Staat

Das Konzept des „Aktivierenden Staates“ geht dabei von einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft aus, wobei der Eigenaktivität des Individuums und der Selbstregulierung Vorrang vor einer hoheitlichen hierarchischen Steuerung oder Aufgabenübernahme eingeräumt wird. Der „Aktivierende Staat“ wurde von der rot-grünen Bundesregierung zum Leitbild für die Modernisierung von Staat und Verwaltung erklärt und fand in den Regierungsprogrammen von 1999 und 2004 entsprechend Berücksichtigung. Das Konzept stellt gegenüber dem Verständnis vom „Schlanken Staat“ aus den Jahren der CDU-Regierung unter Helmut Kohl einen deutlichen Paradigmenwechsel dar (vgl. Reichard 2006).

b) Der Gewährleistungsstaat

Nach dem Konzept des „Gewährleistungsstaates“, welches seit Mitte der 1990er Jahre diskutiert wird, stellt der Staat die Erfüllung politisch gewollter öffentlicher Aufgaben sicher, wobei der Staat diese Aufgaben nicht unbedingt selber erfüllen muss. Das wesentliche Entscheidungskriterium, in welcher Form oder in welcher Organisationsstruktur die Aufgaben zu erfüllen sind, ist hierbei die Effizienz. Die Erledigung der Aufgaben kann sowohl durch private Unternehmen als auch durch gemeinnützige Organisationen oder sogar

durch den Bürger selber erfolgen. Ebenso sind diesbezüglich Mischformen vorstellbar (vgl. Reichard, 2006).

Die Gewerkschaften fordern in diesem Kontext, dass der Primat der Politik vor der Wirtschaft wieder hergestellt werden muss. Privatisierungen, Personalabbau, faktische Lohn- und Gehaltseinbußen im Öffentlichen Dienst, Abbau von Investitionen in Bildung und Infrastruktur, Kürzungen von Sozialleistungen und gleichzeitiger Verzicht auf Steuereinnahmen haben nach Ansicht der organisierten Arbeitnehmervertreter nicht nur die Handlungsfähigkeit des Staates massiv eingeschränkt, sondern auch erhebliche soziale Risiken und Verwerfungen produziert. Daher sei es unausweichlich, den Öffentlichen Dienst materiell wieder so auszustatten, dass er das Gemeinwohl stärkt und damit die Handlungsfähigkeit des Staates, der Gebietskörperschaften und der kommunalen Selbstverwaltungen garantiert. Ein handlungsfähiger Staat müsse demnach die Daseinsvorsorge derart organisieren, dass die soziale Teilhabe gesichert bleibt und eine nachhaltige Generationengerechtigkeit gewährleistet wird. Öffentliche Dienstleistungen in der Daseinsfür- und -vorsorge werden von den Gewerkschaften als Kernaufgaben des Sozialstaates auf allen Ebenen definiert. Sie müssen daher für alle Menschen in Deutschland in hoher Qualität und ohne soziale Zugangsbarrieren erbracht werden. Entgegen damit verbundenen Hoffnungen und Versprechungen hat die materielle Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bisher nur selten zu einer höheren Qualität und niedrigeren Preisen für die Bürger beigetragen. Die Gewerkschaften wollen daher die Gemeinwohlorientierung öffentlicher Dienstleistungen stärken und lehnen den Grundsatz „Privat vor Staat“ ab (vgl. Ladwig, 2005).

4. Entwicklung eines praxisorientierten Kriterienkataloges für die Beurteilung öffentlicher und privatisierter Dienstleistungen

4.1 Verschiedene konzeptionelle Ansätze für die Beurteilung von Dienstleistungsqualität

Um ein abschließendes Urteil darüber fällen zu können, in welcher organisatorischen oder eigentumsrechtlichen Struktur eine bessere Dienstleistungsqualität erzielt werden kann, bedarf es der Wahl eines geeigneten wissenschaftlich erprobten Ansatzes zur Qualitätsbeurteilung. In den letzten Jahren hat die Dienstleistungsforschung in Deutschland und international einen großen Aufschwung erlebt, wodurch auch eine deutliche Weiterentwicklung der Modelle zur Beurteilung der Dienstleistungsqualität statt gefunden hat.

Im Wesentlichen werden vor allem die folgenden Ansätze zur Messung von Dienstleistungsqualität verwendet.

Im Rahmen von quantitativen Ansätzen wird versucht, die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen durch die Verwendung von standardisierten Kriterien mittels eines entsprechenden Vergleichsverfahrens zu analysieren. Mit der Transformation der Bewertungskriterien in quantitative Größen wird auch ein Rationalisierungseffekt angestrebt, da auf diese Weise auch umfangreiches Datenmaterial auf seinen Kern reduziert werden kann. Gegenüber dem *quantitativen Ansatz* haben die qualitativen Bewertungsansätze einen eher offenen und subjektiven Charakter. Eine Reduzierung der Erhebungsgrundlage auf einzelne Zahlen ist mit dieser Methode nicht möglich. Mischmodelle kombinieren die Vorteile aus den beiden vorangegangenen Ansätzen.

4.2 Abgeleiteter Kriterienkatalog

Im Rahmen von drei Expertengesprächen wurde im Arbeitskreis Dienstleistungen in den zurückliegenden Monaten die Frage nach der Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge diskutiert. Die ausgewählten Bereiche Stadtwerke, Sparkassen und Landesbanken sowie das Gesundheits- und Pflegesystem spiegeln dabei die Besonderheiten und die möglichen Probleme der Gesamtlandschaft der öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland anschaulich wider. Zur Beurteilung der Folgen von Privatisierungen in den dargestellten Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen wurde ein pragmatischer Kriterienkatalog herangezogen, der die für die Bürger und die Beschäftigten sowie die Politik und die Gewerkschaften wesentlichen Bewertungsmerkmale einer funktionierenden öffentlichen Daseinsvorsorge zusammenfasst. Dieser Kriterienkatalog beinhaltet die folgenden ausgewählten Einzelaspekte:

- Einnahme- und Ausgabensituation;
- Gemeinwohl, Bürgernutzen und Entgeltsituation;
- Arbeitnehmerwohl;
- Steuerungsmöglichkeiten für die Politik;
- volkswirtschaftliche und regionalwirtschaftliche Dimension;
- West-Ost sowie andere regionale Differenzierungen;
- internationale Vergleiche (der Blick über den „Tellerrand“);
- Zugang zu Dienstleistungen (Problem der Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung auch im ländlichen Raum);
- Verfügbarkeit von Know-how;
- Umweltstandards;
- Flexibilität der Dienstleistungen.

Nachfolgend wurden die Kriterien zu den folgenden vier Hauptaspekten gebündelt:

- Zugänglichkeit, Preisentwicklung und Service;
- Folgen für die Beschäftigten;
- Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten für die Politik;
- Konsequenzen für die Haushaltssituation der öffentlichen Hand.

Die aus diesem Kriterienkatalog resultierenden folgenden Fragestellungen bildeten den Diskussionsrahmen für die Expertengespräche zu den Folgen der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen:

- *Was verändert sich für den Bürger, bzw. für den Kunden?*

- *Wie verändern sich die politischen Steuerungsmechanismen?*
- *Wie kann die Energie- und Wasserversorgung sowie der Zugang zum öffentlich-rechtlichen Sparkassen-Finanzmarkt und zu den Leistungen des Gesundheits- und Pflegesystems im Sinne der Daseinsvorsorge langfristig für alle Bevölkerungsschichten flächendeckend abgesichert werden?*
- *Welche Folgen ergeben sich für die Arbeitsplatzsicherheit und die Beschäftigungsqualität in den einzelnen Bereichen?*
- *Welche Veränderungen sind im Rahmen der Privatisierungsdebatte in Bezug auf den demographischen Wandel und die Abwanderungstendenzen im ländlichen Raum zu erwarten?*

5. Analyse der ausgewählten Einzelbereiche

5.1 Stadtwerke: Vom öffentlichen Versorger zum Akteur im „freien“ Energiemarkt?

5.1.1 Ausgangssituation

Neben den großen Privatisierungsprojekten des Bundes war in den letzten beiden Jahrzehnten vor allem der kommunale Ver- und Entsorgungssektor von (Teil-)Privatisierungen betroffen. Dies gilt insbesondere für Stadtwerke jeglicher Größenordnung. Der Anteil privatisierter Stadtwerke ist – besonders in den Großstädten – verglichen mit Unternehmen bzw. Betrieben in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge überdurchschnittlich hoch. Im Jahr 2005 waren an 17 (oder 55%) von 31 großstädtischen Stadtwerken private Kapitaleigner beteiligt. In der Energieversorgung von Städten, Gemeinden und Landkreisen liegt der durchschnittliche Anteil vollständiger Privatisierungen und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen (PPP, ÖPP) bezogen auf alle Kommunen derzeit immerhin bei 8,7% bzw. 5,5%. Vertraglich geregelte Betreibermodelle, die sich als auf den reinen Betrieb von Versorgungseinrichtungen beschränkte Teilprivatisierungen ohne öffentlich-private Eigentumsübertragung charakterisieren lassen, machen derzeit nur ca. 0,8% aus.

Stadtwerke werden häufig dem „Tafelsilber“ der deutschen Kommunen zugerechnet. Diese Einschätzung wird damit begründet, dass sie zumeist Gewinne erwirtschaften und an die kommunalen Haushalte abführen. Für die Bürger gelten Stadtwerke zwar nicht immer als die kostengünstigsten Energiedienstleister, jedoch als Anbieter, die in der Regel Versorgungssicherheit gewährleisten und bei Problemen für ihre Kunden einfach erreichbar sind.

Aus Sicht der Beschäftigten bieten Stadtwerke vergleichsweise sichere Arbeitsplätze mit über-

durchschnittlich guten Entgeltstrukturen und Arbeitsbedingungen im Branchenvergleich. In größeren kommunalen Versorgungsunternehmen stellt die Mitbestimmung weitgehende Informations- und Mitbestimmungsrechte der Belegschaften sicher. Die Städte, Landkreise und Gemeinden nutzen ihre Stadtwerke häufig, um strategische Projekte der Daseinsvorsorge und des Klimaschutzes zu fördern. Beispiele dafür sind Fernwärmenetze für kommunale Wohngebäude und Modellprojekte im Bereich der erneuerbaren Energien oder des E-Governments (z.B. Aufbau von Internetportalen für Schulen oder öffentliche Verwaltungen).

Privatisierung von Stadtwerken: Welche privaten Investoren kommen überhaupt in Frage?

Im Fall von Stadtwerken und vergleichbaren Ver- oder Entsorgungsbetrieben kommen in der Regel nur private nationale oder internationale Energiekonzerne als Investoren in Frage. Dies liegt vor allem darin begründet, dass der Investor in großem Umfang über Kapital für den Kauf von Anteilen und für anschließende Investitionen für die Modernisierung und den Unterhalt der Anlagen verfügen muss. Darüber hinaus muss er Sicherheiten und eine Unternehmensgröße vorweisen können, die langfristige Versorgungsverträge mit Kommunen rechtfertigen. Aufgrund dieser Anforderungen an potentielle Privatinvestoren waren bzw. sind für deutsche Stadtwerke bestimmte Typen von Privatisierungen vorherrschend, die häufig negative Folgen für Bürger, Kommunalparlamente und Beschäftigte implizieren.

Die dominanten Spielarten der Privatisierung und die beteiligten privaten Investoren im Bereich der Stadtwerke können bezüglich Quantität und Qualität drei Typen zugeordnet werden. Der zahlenmäßig wichtigste Privatisierungstypus lässt sich als „kommunalnahe Privatisierung“ be-

schreiben. Kennzeichnend für diesen Typus ist, dass an einen der vier großen, deutschlandweit tätigen privaten Energieversorger oder Regionalversorger i.d.R. bis maximal 74,9% der Gesellschafteranteile von Stadtwerken veräußert worden sind. Mehrheitlich handelt es sich dabei um private Minderheitsbeteiligungen in der Form öffentlich-privater GmbHs oder Aktiengesellschaften. Der Begriff kommunalnah resultiert daraus, dass sowohl die vier großen nationalen als auch die regionalen Energieversorger in Deutschland aus ursprünglich kommunalen horizontalen Verbundunternehmen hervorgegangen sind. Diese organisatorische und politische Nähe, die teilweise mit personellen Verflechtungen zwischen kommunalen Entscheidungsgremien und privaten Versorgern verbunden ist, hat die politische Entscheidung für eine (Teil-) Privatisierung häufig erleichtert.

Der in quantitativer Hinsicht zweitwichtigste Privatisierungstypus kann unter der Überschrift „internationale Privatisierung“ zusammengefasst werden. Die Form der üblicherweise genutzten Beteiligungsverhältnisse und Gesellschaftsformen unterscheidet sich nicht wesentlich von denjenigen des ersten Typus. Bei den privaten Investoren handelt es sich jedoch um internationale Unternehmen, die ihren Hauptsitz nicht in Deutschland haben (z.B. der französische Veolia-Konzern und seine Tochtergesellschaften). Bei der Wahl dieses zweiten Privatisierungstypus sind betriebswirtschaftliche Argumente gegenüber politischer und organisatorischer Nähe zumeist stärker gewichtet worden als im Fall kommunalnaher Privatisierungen. Eine weitaus geringere quantitative sowie qualitative Rolle spielen „branchenfremde Privatisierungen“ (Typus 3). Damit ist gemeint, dass die privaten Großinvestoren nicht dem Energie- bzw. Versorgungssektor entstammen. Sie kommen aus anderen Branchen (z.B. Maschinenbau oder Baugewerbe), wie beispielsweise in den 1990er Jahren in Oberhausen und weiteren Städten des Ruhrgebiets. Auch dieser letzte Typus wurde i.d.R. in der Form öffentlich-privater GmbHs oder Aktiengesellschaften organisiert.

Weitere Spielarten der Privatisierung, wie z.B. Konzessions- oder Betreibermodelle ohne auf

Dauer angelegte öffentlich-private Organisationsformen, sind in der kommunalen Energieversorgung – anders als beispielsweise in der Abfallwirtschaft – nur am Rande von Bedeutung. Die überwiegend in deutschen Kommunen gewählten Spielarten der Privatisierung von Stadtwerken implizieren, dass Entscheidungen für die Beteiligung privater Investoren i.d.R. nur mit großem Aufwand rückgängig gemacht werden können. Öffentlich-private Gesellschaftsanteile, Personal- und Organisationsstrukturen sowie Geschäftsprozesse müssen mühsam und häufig mit hohen Kosten entflochten werden. Dies erfordert zumeist schwierigere und zeitaufwändigere Verhandlungen zwischen der öffentlichen und privaten Seite als die Aufhebung eines Betreiber- oder Konzessionsvertrags.

5.1.2 Diskussionsergebnisse

Die Einschätzungen der Ergebnisse bisheriger (Teil-)Privatisierungen von Stadtwerken unterscheiden sich, wie es zu erwarten war, in Abhängigkeit von der Perspektive der Befragten. Die federführenden Kämmerer bzw. verantwortlichen Mitarbeiter der kommunalen Finanzverwaltungen bewerten „bisherige Ergebnisse“ bzw. „den Verlauf bisheriger Privatisierungen“ überwiegend positiv. Betroffene Bürger bzw. Kunden sind dagegen mehrheitlich der Auffassung, dass die Kosten für Energieversorgungsleistungen nach Privatisierungen von Stadtwerken gestiegen sind.

Auf Seiten der politisch Verantwortlichen finden sich auf kommunaler Ebene meist Mehrheiten gegen Privatisierungen. Bestimmende Ängste sind hier der Verlust an Kontrolle und Einflussnahme über einen wichtigen Bestandteil („Tafelsilber“) der kommunalen Infrastruktur. Für den Bürger als Kunden der Stadtwerke geht es vor allem um die sichere und kostengünstige Versorgung mit jenen öffentlichen Dienstleistungen, die häufig als „naturegeben“ wahrgenommen werden. Nach einer Studie des Meinungsforschungsinstituts forsa aus dem Jahr 2008 bewerteten 50% der Deutschen die Übernahme von vormals öffentlichen Dienstleistungen durch private Unternehmen negativ (*Abbildung 7*).

Zukunftsszenarien: Stadtwerke als bloße „Tankstelle“ international agierender Energiekonzerne versus „Stadtwerke der Zukunft“

Nach Ansicht der meisten Experten aus dem Bereich der Politik und der Kommunalverbände sollten die Stadtwerke der Zukunft sich bei ihrer Leistungserfüllung auf einen „öffentlichen Zweck“ berufen können, der auch dadurch definiert ist, dass der Bürger (Mit-) Eigentümer des Unternehmens ist. Diese Zweckdefinition beinhaltet auch eine entsprechende Verantwortung gegenüber dem regionalen Wirtschaftskreislauf (Unterstützung des regionalen Handwerks bzw. des regionalen Mittelstandes).

Daneben bietet der verstärkte Zwang zur interkommunalen Kooperation aus Sicht des Städtetages neue Chancen für kleinere Stadtwerke. Ein weiteres Argument für den Erhalt der Stadtwerke in ihrer jetzigen Form ist die von fast allen Experten als erforderlich eingestufte Umsetzung von Maßnahmen, die dem Umwelt- und Klimaschutz dienen. Solche Maßnahmen sind i.d.R. auf kommunaler Ebene einfacher zu erreichen als auf der Landes- und Bundesebene, da hier die jeweiligen Potentiale zur Erzeugung von dezentralen Energien für alle Partner gewinn- und nutzbringend eingebunden werden können. Konträr zu diesem Szenario steht die Vision von Stadtwerken, die nach erfolgten Privatisierungen jegliche Eigenständigkeit einbüßen und letztlich nur reine Distributionsstellen der großen Versorgungsunternehmen sind, ähnlich der Funktion der Tankstellen für die großen Kraftstoffanbieter.

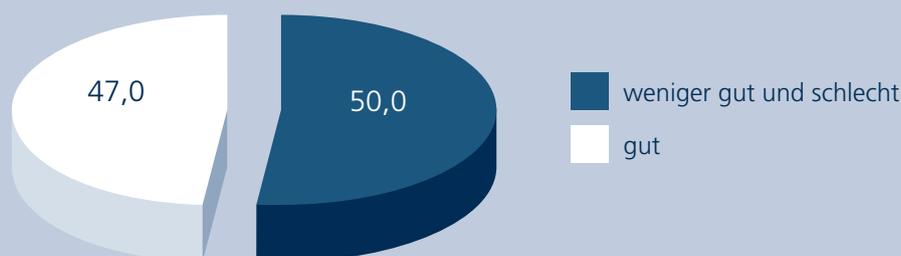
Zu viel Marktmacht bei den großen „Playern“ auf dem deutschen Markt?

Nach den geäußerten kritischen Einschätzungen nutzen besonders die vier großen Energieanbieter auf dem deutschen Markt (RWE, EON, Vattenfall und EnBW), die überwiegend aus kommunalen Zusammenschlüssen hervorgegangen sind, ihre Marktmacht und ihre vielfältigen guten Kontakte in die Politik und die Kommunalverwaltungen gezielt für die Erweiterung ihrer Marktgebiete und die Verdrängung möglicher Wettbewerber. Triebfeder der ersten Privatisierungswelle, die letztlich zur Bildung der vier großen Anbieter im Markt führte, war die schlechte wirtschaftliche und technologische Ausgangslage für dezentrale Energieversorgungsunternehmen – besonders in vielen nord- und westdeutschen Kommunen – in den 1980er Jahren.

Seit Ende der 1990er Jahre drängen verstärkt auch verschiedene große ausländische Versorger auf den deutschen Energiemarkt (am bekanntesten wahrscheinlich der französische Veolia-Konzern). Um sich in dem neuen Marktumfeld etablieren zu können, bieten diese international tätigen Unternehmen bei Verhandlungen mit Städten und Gemeinden oftmals (scheinbar) günstige vertragliche Konditionen. Ob diese Konditionen langfristig beibehalten werden und ob sie sich für die Kommunen im Falle einer Privatisierung langfristig rechnen, lässt sich nur aufgrund detaillierter Einzelfallbetrachtungen einschätzen.

Abbildung 7:

Meinungstrend – Bewertung, dass viele öffentliche Dienstleistungen von privaten Unternehmen übernommen worden sind durch den Bürger (in %, 2008)



Quelle: forsa 2008 (Vortragsmanuskript Manfred Güllner).

Mögliche Alternativen zu einer vollständigen Privatisierung

In der öffentlichen Debatte über (mögliche) Privatisierungen von Stadtwerken tritt oftmals ein ausgeprägtes Schwarz-Weiß-Denken zu Tage, welches nur den vollständigen Unternehmensverkauf oder die Weiterführung mit ausnahmslos kommunalen Kapazitäten thematisiert. Um jedoch die Überlebensfähigkeit gerade von kleineren Stadtwerken langfristig sicher zu stellen, kann die Einbindung von privatem Know-how sinnvoll und notwendig sein. Eine solche Einbindung kann auch deutlich unterhalb der Schwelle einer vollständigen materiellen Privatisierung vorgenommen werden. Es bieten sich dafür vielfältige Kooperationsformen an, die eine partielle Nutzung von privatem Know-how ermöglichen. Beispielsweise können über Service-, Wartungs- und Betriebsführungsvereinbarungen, die nur bestimmte Aufgaben umfassen, moderne Managementmethoden und neues technisches Fachwissen in die bestehenden öffentlichen Strukturen der Stadtwerke eingebunden werden, ohne dass dabei die Kommunen ihre Gestaltungsmöglichkeiten verlieren müssen. Diesbezüglich wurden in Deutschland teilweise gute Erfahrungen mit Mischmodellen gesammelt, die zusätzlich auch eigentumsrechtliche Varianten von Öffentlich Privaten Partnerschaften beinhalten können (z.B. Stadtwerke Braunschweig, Mannheim oder Görlitz).

Wichtig erscheint hier als ein zentrales Ergebnis des Expertengesprächs, dass entsprechende vertragliche Modelle derart weiterentwickelt werden, dass möglichst viele der für die Kommunen, für die Beschäftigten und für die Bürger wichtigen Aspekte berücksichtigt werden sowie gegenüber der Öffentlichkeit ein größtmögliches Maß an Transparenz gewahrt wird.

Was wird politisch gewollt und was nützt dem Kunden?

Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren stark gestiegenen Preise für die Energie- und Wasserversorgung betrachten die meisten Kunden anstehende Privatisierungsüberlegungen mit großer Skepsis. Gleichzeitig hat sich in den letzten drei Jahrzehnten im Bereich der öffentlichen Ver-

und Entsorgungsinfrastruktur ein milliarden-schwerer Finanzierungsstau aufgebaut, der durch die Städte und Gemeinden alleine kaum bewältigt werden kann. Zusätzlich ist politisch auch der Anspruch gewachsen, eine stärkere Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Klimaschutzes bei der Energieerzeugung umzusetzen. Angesichts dieser Entwicklungen muss die grundsätzliche Frage gestellt werden, was letztlich der Hauptzweck der Stadtwerke sein soll. Je nach Blickwinkel der unterschiedlichen Interessenträger sollen sie folgende Funktionen erfüllen:

- preisgünstiger Ver- und Entsorgungsanbieter mit der Funktion der Daseinsvorsorge für den Kunden;
- zentrales Instrument zur Stadt- und Regionalentwicklung für die Kommunen;
- Träger von Innovationen für den Umwelt- und Klimaschutz für die Politik;
- Distributionspunkte für die großen Energieanbieter;
- verlässlicher und moderner Arbeitgeber für die Beschäftigten;
- aus Sicht der EU-Kommission: teilweise monopolistisch organisierte Unternehmensstrukturen, die im Sinne der EU-Binnenmarktstrategie reguliert und privatisiert werden sollten.

Die unterschiedlichen Zielfunktionen führen unweigerlich zu Interessenkonflikten. Daher fordern Experten, eine offene Debatte darüber zu führen, was Stadtwerke in Zukunft leisten sollen und können. In dieser Debatte sollte der Bürger als Kunde und (Mit-) Eigentümer wieder stärker im Fokus stehen als in den letzten Jahren.

EU-Binnenmarktstrategie als Motor oder Verhinderer für die Stadtwerke der Zukunft?

Die EU-Binnenmarktstrategie sowie die EU-Dienstleistungsrichtlinie fordern den Abbau bestehender Barrieren für einen Markteintritt ausländischer Ver- und Entsorgungsunternehmen auch in Deutschland sowie den Abbau lokaler Monopolsituationen. Problematisch gestaltet sich hierbei, dass im Rahmen dieser Marktregulierungen zu wenig Rücksicht auf bestehende regionale Besonderheiten genommen wird. Dementsprechend wird von zahlreichen deutschen politischen Entscheidungsträgern der enge Rahmen der EU-Ge-

setzung kritisiert. Eine vernünftige, zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Strukturen, die sich in Deutschland über viele Jahrzehnte hinweg im Bereich der kommunalen Versorgung gebildet haben, wird hierdurch oftmals behindert oder gar unmöglich gemacht.

Problematisch ist diese Situation besonders für die vielen kleineren Stadtwerke, die aufgrund der rechtlichen Komplexität der Thematik kaum in der Lage sind, ihre Interessen ohne externe Unterstützung gegenüber der zuständigen nationalen Regulierungsbehörde („Bundesnetzagentur“) durchzusetzen. Darüber hinaus wurde vielfach kritisiert, dass die EU-Kommission die stetig gestiegene Marktmacht der großen nationalen und internationalen Anbieter weitgehend unberücksichtigt lässt, während lokale Zusammenschlüsse von Ver- und Entsorgungsunternehmen einer harten Regulierungspolitik unterliegen.

Privatisierungen im kommunalen Energiesektor und Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation

Aus Sicht der Beschäftigten haben bisherige (Teil-) Privatisierungen im kommunalen Energiesektor zu einem Abbau von Dauerarbeitsplätzen beigetragen. Die jüngst vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) errechnete Zahl von 127.000 Dauerarbeitsplätzen, die im Zuge der Privatisierungen von Stadtwerken seit den 1980er Jahren abgebaut worden sind, ist ein wichtiger Beleg für diese Einschätzung. In Zukunft sollte dem Arbeitsmarktaspekt vor diesem Hintergrund eine größere Bedeutung zu kommen (vgl. Brand, Schulten 2009).

Als Zwischenbilanz der Diskussion über die Erfahrungen mit Privatisierungen von Stadtwerken in den letzten beiden Jahrzehnten lässt sich festhalten, dass sie umso weniger leicht zu Privatisierungskandidaten werden, je stärker sie

- eine strategische interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Stadtwerken oder sonstigen öffentlichen Unternehmen eingehen (z.B. Einkaufs- oder Vertriebsgemeinschaften, Gründung gemeinsamer Tochtergesellschaften für neue Aufgaben etc.),

- Netzwerke und regionale Wertschöpfungsketten mit dem Ziel der Erzeugung, Vermarktung, Verteilung sowie Erforschung erneuerbarer Energien anregen und fördern sowie
- mit kommunalen bzw. regionalen Akteuren (z.B. Gebäudemanagement, Schulen, Kindergärten, Sparkassen, Kirchengemeinden etc.) innovative Serviceangebote in Bereichen wie Energieberatung, Aus- und Weiterbildung oder E-Government entwickeln.

5.1.3 Handlungsempfehlungen

Plädoyer für bürgernahe und transparente Stadtwerke in kommunaler Hand

Die Erfahrungen um die (Teil-) Privatisierungen der Stadtwerke können zu einem qualitativ neuen Verständnis von Daseinsvorsorge beitragen. Daseinsvorsorge bedeutet in diesem Verständnis nicht nur flächendeckende Bereitstellung von Leistungen unter Kosten- und Qualitätsaspekten, sondern auch aktive Partizipation der Nutzer und Bürger an der Weiterentwicklung öffentlicher Dienstleistungen. Stadtwerke müssen in diesem Verständnis transparent und bürgernah sein.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung deutscher Stadtwerke zeigen, dass Transparenz und Bürgernähe im Regelfall besser verwirklicht werden können, wenn dezentrale Energieversorger in kommunaler Hand verbleiben. Starke und bürgernahe Stadtwerke mit transparenten Entscheidungsprozessen sind natürlich kein Selbstzweck. Diese Eigenschaften sind jedoch wichtige Voraussetzungen, um die qualitativ hochwertige und finanziell langfristig tragfähige Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Energiedienstleistungen im weitesten Sinne sicher zu stellen. Darüber hinaus setzt effektive und nachhaltige kommunale Klimapolitik voraus, dass die Landkreise, Städte und Gemeinden über eine eigenständige Erzeugungs- und Netzinfrastruktur im Bereich der Energieversorgung verfügen, die sie selbst gestalten können. Die Einbeziehung Privater steht diesem Ziel nicht grundsätzlich entgegen. Vergegenwärtigt man sich allerdings, welche Privatinvestoren in Frage kommen – i.d.R. große Energiekonzerne mit international üb-

lichen Anforderungen an die Kapitalrendite – sind Konflikte zwischen betriebswirtschaftlichen und ökologischen Zielen vorprogrammiert.

An die politischen Entscheidungsträger ist daher die Empfehlung zu richten, für den Erhalt starker, bürgernahe und transparenter Stadtwerke in kommunaler Hand einzutreten. Die Erreichung dieses Anspruchs bedarf zukünftig sicherlich noch einiger politischer Anstrengungen. Umso wichtiger ist es, die gesellschaftliche Diskussion darüber unverzüglich neu zu beleben.

Gesellschaftlich relevante Kriterien für innovative öffentliche Dienstleistungskonzepte

Entscheidungen über mehr Staat oder mehr Markt dürfen sich – ausgehend von den Erfah-

rungen, die in den letzten 20 Jahren mit der Privatisierung von Stadtwerken in deutschen Kommunen gemacht worden sind – nicht auf betriebswirtschaftliche Rentabilitätskriterien allein stützen.

Sie sollten sich vor allem auch an den diskutierten gesellschaftspolitisch relevanten Kriterien orientieren. Nur eine integrative und langfristige Berücksichtigung dieser wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kriterien vor bzw. bei Privatisierungsentscheidungen und -prozessen kann sicherstellen, dass die deutschen Kommunen Daseinsvorsorge, nachhaltige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Haushaltsentwicklung, Klimaschutz, aktive Beschäftigungspolitik sowie regionale Wirtschafts- und Mittelstandförderung unter einen Hut bringen können.

Für die politische Diskussion über die Zukunft der Stadtwerke und ähnlich organisierter öffentlicher Ver- sowie Entsorgungsunternehmen präsentiert das Memorandum folgende zentrale Handlungsempfehlungen:

- ✓ Festlegung klarer wirtschaftlicher, ökologischer und politischer Kriterien, welche Aufgaben die Stadtwerke in Zukunft erfüllen sollen: Was wird gesellschaftlich verlangt und was können die kommunalen Versorger betriebswirtschaftlich leisten?
- ✓ Aktive Einbindung der Bürger und der Beschäftigten in diesen Prozess der Entwicklung zukünftiger Leistungsdefinitionen für Stadtwerke und ähnliche öffentliche Unternehmen.
- ✓ Rechtliche und politische Durchsetzung eines höheren Maßes an Transparenz vor und bei Privatisierungsentscheidungen, vorrangig durch erleichternde Regelungen für die Vertrags- bzw. Akteneinsicht für Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte, Kreistage etc. sowie den Ausbau öffentlicher Informations- und Beteiligungspflichten (z.B. öffentliche Sitzungen von Kommunalparlamenten).
- ✓ Bundesweite Entwicklung eines „Dezentralen Energiepfades der Zukunft“ unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen energetischen Ressourcen und Erfahrungen (z.B. mit Konzepten für Fernwärmeversorgung für kommunale Verwaltungs- und Wohngebäude oder Kraft-Wärme-Kopplung).
- ✓ Verstärkte, zwischen Bund, Ländern, Kommunen und Verbänden der öffentlichen Wirtschaft, abgestimmte politische Einflussnahme auf EU-Ebene, mit dem Ziel, dass EU-Wettbewerbs-Richtlinien im Bereich der Energieversorgung stärker als bisher die nationalen und regionalen Besonderheiten der Mitgliedsstaaten berücksichtigen.
- ✓ Erhalt der Option der steuerlichen Quersubventionierung zwischen den Leistungsbereichen Energieversorgung, ÖPNV sowie Schwimmbäder für Stadtwerke und vergleichbare öffentliche Ver- und Entsorger.

5.2 Sparkassen & Landesbanken: Unverzichtbar für kommunale Finanzen, regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung

5.2.1 Ausgangssituation

Die deutsche Sparkassenlandschaft als regional orientiertes kreditwirtschaftliches System besitzt in Europa eine Ausnahmestellung. Im Verbund mit den Landesbanken stellen die Sparkassen mit einer Bilanzsumme von über 3.000 Mrd. € die größte kreditwirtschaftliche Gruppe Europas dar. Gleichzeitig ist die Gruppe der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mit rund 22.000 Geschäftsstellen flächendeckend in allen Regionen der Bundesrepublik vertreten (vgl. Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2008).

Diese flächendeckende Präsenz in der Region ermöglicht vielen Bürgern in strukturschwachen Regionen erst den Zugang zum Finanzsektor, da sich die großen Privatbanken im Zuge der erfolgten Straffung ihres Filialnetzes aus weiten Teilen des ländlichen Raumes zurückgezogen haben. Zusätzlich ist die Rolle der Sparkassen als regionalem Mittelstandsfinanzierer von großer Bedeutung. So ist die Sparkassen-Finanzgruppe mit 43% Marktführer bei der Mittelstandsfinanzierung und mit 68% mit deutlichem Abstand der größte Finanzierer der Handwerksbetriebe in Deutschland.

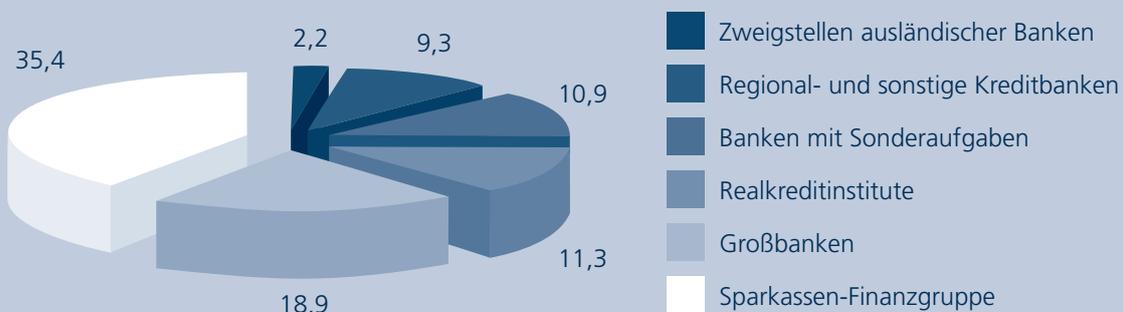
Der Marktanteil der Sparkassen-Finanzgruppe im deutschen Bankensektor – bemessen nach Finanzvolumen – betrug im Jahr 2007 über 35% (Abbildung 8).

In verschiedenen Studien hat sich gezeigt, dass kleinere Sparkassen in strukturschwachen Regionen nicht zwangsläufig wirtschaftlich weniger erfolgreich sein müssen. Vielmehr hat sich verdeutlicht, dass zwischen der wirtschaftlichen Stärke einer Region und dem Geschäftserfolg der in ihr beheimateten Sparkasse kein erkennbarer Zusammenhang besteht. So sind auch in vielen strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands Sparkassen erfolgreich tätig. Mit dieser Tatsache wird auch die Einschätzung internationaler Ratingagenturen widerlegt, die einzelne Sparkassen aufgrund ihrer regionalwirtschaftlich schwachen Geschäftsgebiete abstufen (vgl. Gärtner 2009).

Gerade in den zurückliegenden Monaten, die geprägt waren von der weltweiten Krise auf den Finanzmärkten, hat sich gezeigt, dass das regional organisierte deutsche Sparkassensystem mit seiner eher traditionellen Banken-Kunden-Beziehung in gewisser Weise als natürlicher Puffer und stabilisierender Anker in dem derzeitigen unruhigen Umfeld funktioniert hat. Das traditionelle Sparkassengeschäft, welches im Vergleich zu den hochspekulativen Geschäftspraktiken der angelsächsischen Großbanken eher bieder anmutet, ließ die 438 Sparkassen in der Bundesrepublik in den letzten Monaten in der öffentlichen Darstellung zu Krisengewinnern werden.

Abbildung 8 :

Marktanteile im deutschen Bankensektor nach Finanzvolumen (in %)



Quelle: Deutsche Bundesbank 2007.

Trotzdem sind die meisten Sparkassen durch ihre enge Verflechtung mit den jeweiligen Landesbanken, die als „Sparkassenzentralbanken“ für das Kapitalmarkt- sowie das Auslandsgeschäft der Sparkassen zuständig sind, mehr oder weniger hart von den Auswirkungen der internationalen Finanzkrise betroffen. Die milliarden schweren Verluste, welche die Landesbanken 2008 durch riskante Kreditgeschäfte zu verzeichnen hatten, drohen nun nach und nach auch auf die regionalen Sparkassen überzugreifen. So musste beispielsweise die HSH Nordbank als „Zentralbank“ der 15 Sparkassen des Nordens im Jahr 2008 einen Verlust von 2,8 Mrd. € vermelden, der über die 15%ige Beteiligung der Sparkassen an der HSH Nordbank nun auf die regionalen Kreditinstitute zurückfällt. Allein der Verlust an Buchwert durch den gesunkenen Wert der Anteile an der HSH beläuft sich demnach auf über 700 Mio. €. Eine der wesentlichen Aufgaben der Zukunft wird daher sein, die regionale Daseinsfunktion der Sparkassen langfristig abzusichern. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der bisherigen Bestrebungen innerhalb der EU-Kommission, die deutsche Besonderheit des öffentlich-rechtlichen Sparkassensystems im Rahmen einer einheitlichen Marktordnung aufzubrechen.

5.2.2 Diskussionsergebnisse

Insgesamt besteht bei den Teilnehmern der Expertenrunde ein hohes Maß an Übereinstimmung, dass die Sparkassen in Deutschland eine äußerst wichtige wirtschaftliche und auch gesamtgesellschaftliche Funktion erfüllen. Dies gilt umso mehr, als dass das öffentlich-rechtliche System der Sparkassen dazu beitragen kann, die Folgen der weltweiten Finanzkrise zumindest in Teilen abzufedern. Von vielen Teilnehmern des Expertengesprächs wird diesbezüglich die Funktion der Sparkassen als Stabilitätsanker für den deutschen Finanzmarkt gewürdigt.

Anders fällt erwartungsgemäß die Bewertung der Aufgabenerfüllung der Landesbanken aus. Durch ihre Teilnahme an risikoreichen Kreditgeschäften sind viele der Landesbanken in den Abwärtsstrudel der Weltfinanzkrise geraten und mussten nachfolgend milliarden schwere Beträge ab-

schreiben. Diese Fehlbeträge belasten nun die Haushalte der Länder und damit letztlich auch den Steuerzahler. Eine klare Neupositionierung der Landesbanken sowie eine Konzentration auf die eigentlichen ursprünglichen Kernaufgaben wurden in diesem Kontext von einer Mehrheit der Fachexperten gefordert.

Sparkassen als unverzichtbare Bausteine einer regionalen Strukturpolitik

In der Diskussion wurde immer wieder verdeutlicht, dass Sparkassen ein integraler und oftmals unabdingbarer Bestandteil einer regionalen Strukturpolitik sind. Von den direkten und indirekten Aktivitäten der Sparkassen ist auch eine große Zahl von Arbeitsplätzen abhängig, dazu kommt die nicht unwesentliche Bedeutung der Institute als Arbeitgeber. Die Nähe der Sparkassen zu ihren Kunden ermöglicht es ihnen, einen Wissensvorsprung vor der privatwirtschaftlichen Konkurrenz zu erarbeiten, der wiederum den Kunden im Rahmen von Kreditvergaben zu Gute kommt.

In diesem Kontext sollten die Sparkassen auch neue Finanzierungsformen, wie z.B. Seed- und Mikro-Finanzierung verstärkt einsetzen, mit welchen das gesamte regionalwirtschaftliche Ideenpotential noch effektiver genutzt werden kann. Die Nutzung der aufgeführten Führungsvorteile sollte nach Ansicht der Diskussionsteilnehmer in Zukunft noch besser im Sinne der Förderung des regionalwirtschaftlichen Kreislaufes genutzt werden. Der öffentliche Auftrag und die gesellschaftspolitische Bedeutung der Sparkassen haben dabei besonders in peripheren und strukturschwachen Regionen mit ihren sozialen Problemen eine übergeordnete Bedeutung (vgl. Gärtner 2009).

Die Sparkassen im Kontext eines neuen Verständnisses von Daseinsvorsorge

Es hat sich nach Ansicht der Teilnehmer der Expertenrunde gezeigt, dass durch die Vor-Ort-Tätigkeiten der Sparkassen auch die Lebensqualität in der jeweiligen Region verbessert werden kann. Dabei reicht die Vielfalt des Engagements der Sparkassen von der bereits aufgeführten Mittelstandsfinanzierung über die direkte und indi-

rekte Unterstützung von Kunst, Kultur, Sport und Wissenschaft bis zu den mehr als 650 Sparkassenstiftungen. Diese wichtigen regionalen gesellschaftlichen Funktionen sollten Bestandteil eines neuen Verständnisses von Daseinsvorsorge sein und noch besser kommuniziert werden. Dies gilt insbesondere auch gegenüber den Privatisierungsforderungen bei der EU-Kommission.

Die Finanzkrise und ihre Auswirkung auf die Privatisierungsdebatte

Frühere Forderungen nach einer Privatisierung der Sparkassen sind, gerade vor dem Hintergrund des Versagens des privatwirtschaftlichen Kreditsektors angelsächsischer Prägung mit seinen weltwirtschaftlich weiterhin unabsehbaren Konsequenzen in Folge der Finanzkrise, relativ schnell verstummt. Insgesamt ist der Stellenwert der Sparkassen, den sie als öffentlicher Dienstleister haben, in den letzten Monaten deutlich gestiegen. Auch konnte im Gegensatz zu den meisten anderen gesellschaftlich relevanten Institutionen in Folge der Finanzkrise kein Vertrauensverlust bei den Bürgern festgestellt werden, was aktuelle Umfragen belegen.

Insofern waren sich die Teilnehmer der Expertenrunde weitgehend einig, dass mittelfristig weniger eine Debatte über die Vor- und Nachteile einer (Teil-)Privatisierung der Sparkassen geführt werden wird. Im Vordergrund wird eher die Frage stehen, wie die Sparkassen ihre positive gesellschaftliche und wirtschaftliche räumliche Wirkung noch besser entfalten können. Gegen das Argument einer Privatisierung des Sparkassensystems spricht zudem die Tatsache, dass die Privatbanken sich insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten aus der flächendeckenden Versorgung zurückgezogen haben, so dass ohne die Sparkassen die Gefahr einer kreditwirtschaftlichen Unterversorgung in großen Teilräumen bestehen würde.

Die Landesbanken und die Finanzkrise

Wie die großen deutschen und internationalen Privatbanken sind auch die deutschen Landesbanken als Teil der Sparkassenfinanzgruppe voll von

der aktuellen Krise im Finanzsektor betroffen. Durch risikobehaftete Kreditgeschäfte sind mehrere der Landesbanken in eine akute Schieflage geraten. So mussten sowohl die BayernLB, die LBBW, die WestLB wie auch die HSH Nordbank in den vergangenen Monaten bedingt durch faule Kredite jeweils Milliardenbeträge abschreiben. Die aufgetretenen Finanzierungslücken müssen nun durch die jeweiligen Länderhaushalte aufgefangen werden und belasten damit den Steuerzahler zusätzlich. Die traditionelle Funktion der Landesbanken als „Großhändler“ der Sparkassen, welche die Verbindung zu den Kapitalmärkten herstellen, ist in den zurückliegenden Jahren in den Hintergrund getreten und von kurzfristigen Gewinnerwartungen und riskanten Investmentgeschäften verdrängt worden.

Folgerungen aus dem weitgehenden Versagen der Landesbanken

Die Diskussionsteilnehmer stimmten grundsätzlich darin überein, dass in den zurückliegenden Jahren ein politisches und wirtschaftliches Versagen bei der Kontrolle der Geschäftspraxis der Landesbanken dazu geführt hat, dass die aufgetretenen Finanzlöcher zu einer großen dauerhaften Belastung für den Steuerzahler werden. Daraus folgt, dass im Rahmen der nun vorzunehmenden Fehleranalyse insbesondere einer schärfere Kontrolle und Begrenzung der Finanzgeschäfte anzustreben ist. In der Diskussion wurde trotzdem grundsätzlich deutlich, dass die Landesbanken auch in Zukunft als ein Bestandteil des Systems der öffentlich-rechtlichen Bankenlandschaft benötigt werden. Landesbanken lassen sich so vor allem durch ihre Funktion als Sparkassen-Zentralbanken rechtfertigen.

Der von der EU-Kommission zuletzt geforderte Einstieg einzelner Landesbanken in das Privatgeschäft wird von der Expertenrunde allerdings klar abgelehnt. Eine Fusion der verbliebenen Landesbanken zu einer oder wenigen großen Sparkassen-Zentralbanken wird kontrovers gesehen. Bisher ist allerdings noch keine endgültige, übergreifende Strategie hinsichtlich der Neuausrichtung des Systems der Landesbanken erkennbar. Im Rahmen der Neuausrichtung ist zu for-

dern, dass sich die Landesbanken in Zukunft auf ihre eigentlichen Kernaufgaben beschränken.

5.2.3 Handlungsempfehlungen

Für eine Weiterentwicklung des Systems der Sparkassen sind im Ergebnis der Expertendiskussion folgende Forderungen aufzuführen.

Wissensvorteile nutzen

Sparkassen besitzen als regionale Kreditinstitute einen enormen Wissensvorteil gegenüber den national und international agierenden Großbanken. Diesen Wissensvorteil, der auf der räumlichen Nähe der traditionellen Kunden-Bank-Beziehung basiert, gilt es auch in Zukunft abzusichern und noch besser nutzbar zu machen. Dabei ist es vor allem die Kenntnis über die wirtschaftlichen Aktivitäten der regionalen Akteure in den Städten und Gemeinden sowie in den kleinen und mittelständischen Unternehmen, welche in Zukunft noch besser für die Aktivierung lokaler und regionaler Entwicklungsprozesse eingesetzt werden sollte.

Strukturellen Wert vermitteln

Besonders die großen Zukunftsherausforderungen in Deutschland, wie der demographische Wandel sowie die zunehmende Entvölkerung von strukturschwachen Regionen, werden nur durch endogene Prozesse abzumildern sein. Hier besitzen Sparkassen eine außerordentlich wichtige stabilisierende Funktion, die in der europäischen Bankenlandschaft als einzigartig anzusehen ist. Diese Bedeutung sollte auch im europäischen Kontext besser vermittelt werden, um etwaigen Privatisierungsbestrebungen frühzeitig im Sinne einer weitsichtigen politischen Rahmensetzung begegnen zu können. Die erforderliche Entwicklung eines umfassenden Verständnisses der Daseinsvorsorge zielt dabei darauf ab, dass es Sparkassen auch in strukturschwachen Regionen, deren Einwohnerzahl oftmals eine kritische Größe unterschritten hat, ermöglicht wird, ihren Versorgungsauftrag trotz sinkender Erträge auszufüllen und bürgerliches Engagement zu fördern.

Neue Finanzierungsmöglichkeiten erschließen

Im Sinne der bereits dargestellten regionalen Verantwortung, sollten Sparkassen sich verstärkt neuen Finanzierungsformen widmen. So können maßgeschneiderte, auf die Situation in städtischen Problembezirken oder strukturschwachen ländlichen Bereichen angepasste Formen der Mikro-Finanzierung dazu beitragen, dass positive endogene Entwicklungen angestoßen werden. Gleiches gilt für die Förderung von regionalen Unternehmensgründungen.

Neuordnung der Landesbanken

Das System der deutschen Landesbanken bedarf auf Grundlage der dargestellten Krisensituation einer grundlegenden Neuordnung. Das derzeitige System der regionalen Landesbanken, die sehr unterschiedliche Geschäftsmodelle und entsprechende Risikoprofile aufweisen und teilweise sehr weit entfernt von ihren eigentlich zu erfüllenden Aufgabengebieten tätig waren, hat sich in seiner jetzigen Form als überholt und besonders krisenanfällig erwiesen. Derzeit liegen mehrere Vorschläge für eine Neuorientierung und Konsolidierung vor. Die weitere Notwendigkeit von Landesbanken als Partner der Sparkassen für große Finanzierungen, Auslandsengagements und Produktgestaltungen wird weiterhin von der überwiegenden Zahl der Experten klar bejaht. Strikt abzulehnen sind im Rahmen einer möglichen Neuordnung allerdings sogenannte Sprungfusionen, ohne Berücksichtigung von regionalen Nachbarschaften, wie es beispielsweise die Übernahme der Sachsen LB durch die LBBW dargestellt hat.

Bei einer Neuordnung sind zudem die regionalen Besonderheiten und Kompetenzschwerpunkte zu berücksichtigen. So hat beispielsweise die HSH Nordbank in den zurückliegenden Jahrzehnten einen Kompetenzschwerpunkt im Bereich des Werftbaus und der Schiffsfinanzierung entwickelt, den es bei allen zukünftigen Überlegungen aufgrund seiner regionalwirtschaftlichen Bedeutung zu sichern gilt. Ein übergeordnetes Ziel ist zudem der Erhalt der 15.000 bis 20.000 qualifizierten Arbeitsplätze bei den derzeitig sie-

ben Landesbanken. Nach einer möglichen Fusion einzelner Landesbanken ist das weitere operative Geschäft so zu organisieren, dass sich die Landesbanken zukünftig lediglich als Dienstleister für die Sparkassen in ihren regionalen Geschäftsbe-

reichen verstehen. Ein „Rückfall“ in hochspekulative Risikogeschäfte ist in diesem Zusammenhang unbedingt zu vermeiden, was auch einer entsprechenden politischen Absicherung bedarf.

Für die aktuelle politische Debatte über die Zukunft der Sparkassen und Landesbanken – und damit auch über die regionale Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung – stellt das Memorandum folgende zentrale Handlungsempfehlungen zur Diskussion:

- ✓ Erhalt der organisatorischen und rechtlichen Eigenständigkeit, der Gemeinwohlorientierung sowie des Regionalprinzips der Sparkassen.
- ✓ Sparkassen müssen sich im Sinne eines umfassenden Verständnisses von Daseinsvorsorge noch klarer als bisher regional positionieren und gesellschaftlich gegenüber ihren Regionen verpflichten, z.B. durch die Initiierung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Unternehmensnetzwerke.
- ✓ Politische Förderung von strategischen Kooperationen zwischen Sparkassen und öffentlichen Unternehmen, wie z.B. Stadtwerken, Krankenhäusern, Wohnungsbauunternehmen oder Betrieben des ÖPNV, in Feldern wie Energieberatung, E-Government oder Gebäude- und Mobilitäts-Management.
- ✓ Fundierte regional- und innovationsökonomische Analysen des deutschen Systems der Sparkassen und Landesbanken als notwendige Voraussetzung für die Neudefinition der Kernaufgaben der Landesbanken.
- ✓ Ausbau des Angebotes innovativer Finanzierungsformen, wie z.B. Seed- und Mikro-Finanzierung, um vor allem kleinere Existenzgründungen mit einem beschränkten Bedarf an Fremdkapital zu fördern.
- ✓ Wirtschaftlich langfristig tragfähige Neuordnung der Landesbanken mit einem klaren gesetzlichen Handlungsauftrag.

5.3 Das Gesundheits- und Pflegesystem als Patient: Innovative Rezepte für gute Behandlungsqualität und gute Arbeitsbedingungen

5.3.1 Ausgangssituation

Das deutsche Gesundheits- und Pflegesystem steht vor einem richtungsweisenden Umbruch. So steigt der Bedarf an medizinischen Behandlungen und pflegerischen Betreuungskapazitäten stetig. Neben dem demographischen Wandel sind hierfür insbesondere neue medizinische Möglichkeiten und Veränderungen der Familienstrukturen verantwortlich. Eine qualitativ hochwertige Dienstleistungserfüllung ist vor diesem Hintergrund nur mit erheblichen Innovationen in der Gesundheitsversorgung möglich.

Dieser kontinuierlich wachsende Investitionsbedarf wird durch den ebenfalls weiter zunehmenden Technisierungsgrad bei der Ausstattung der Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen noch verstärkt. Allein der bestehende technische und gebäudebezogene Investitionsstau im Krankenhausbereich wird auf über 50 Mrd. € geschätzt. Eine kurzfristige Schließung dieser Lücke scheint aufgrund der angespannten Haushaltslage der Länder, Kommunen, Krankenkassen und sonstigen Sozialversicherungsträger kaum möglich. Nach einer Analyse des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) beträgt der Anteil der Krankenhäuser, die aktuell in finanzielle Bedrängnis geraten könnten, rund 34 %. Dabei zeigt sich, dass die Investitionsrückstände in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich groß ausgeprägt sind. Nach einer Untersuchung (vgl. Bruckenberger 2005) ist der fiktive investive „Nachholbedarf“ gemessen an der KHG-Finanzierung pro Planbett in Nordrhein-Westfalen am deutlichsten ausgeprägt, während die Stadtstaaten geringere Investitionsrückstände aufweisen.

Vor diesem Hintergrund sind seit Beginn der 1990er Jahre viele öffentliche Einrichtungen des Gesundheitswesens vollständig oder teilweise privatisiert worden. Obwohl zwischen 1991 und 2004

die Gesamtzahl der Krankenhäuser deutlich rückläufig war, wuchs die Zahl der Einrichtungen in privater Trägerschaft im selben Zeitraum um über 54%. Einher ging diese Entwicklung mit zunehmenden Zusammenschlüssen und der Bildung von Krankenhausketten.

Folgende Annahmen haben in den zurückliegenden Jahren den Trend hin zur Privatisierung noch verstärkt:

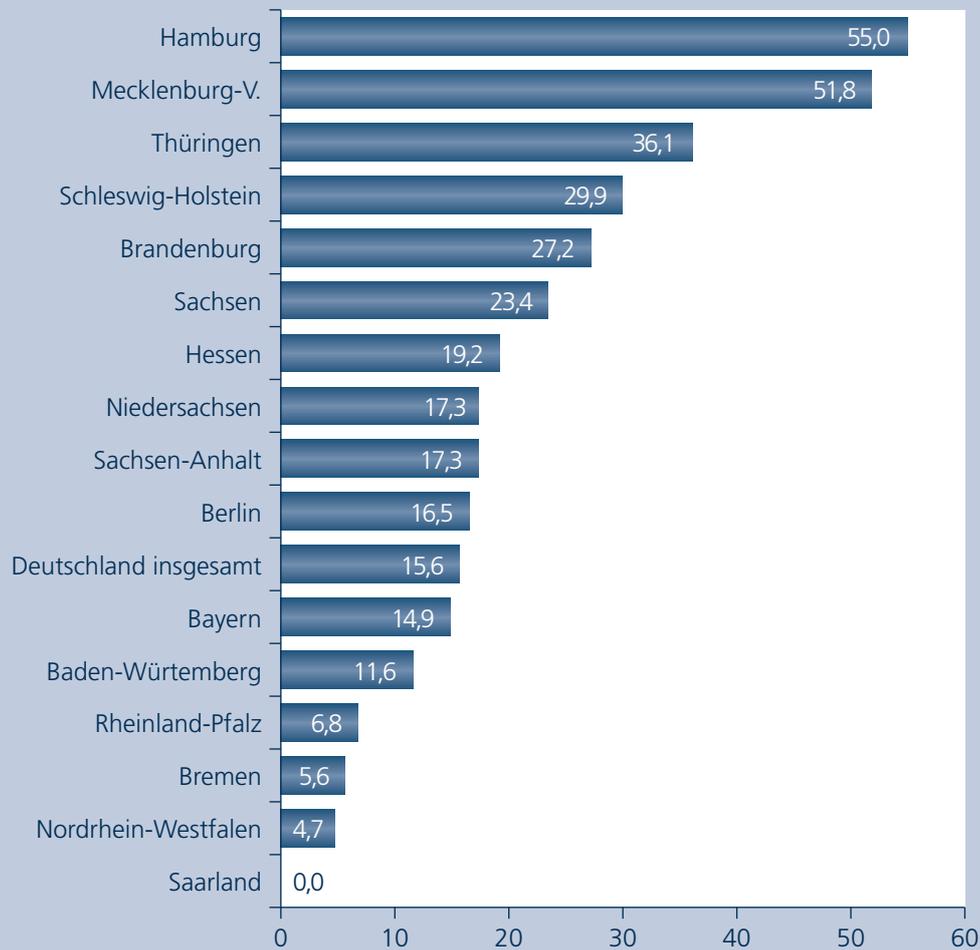
- Private Krankenhäuser können Veränderungen und Anpassungen oftmals schneller umsetzen als öffentliche Träger, die sich häufig mit den Beschränkungen des kameralistischen Haushaltsrechts konfrontiert sehen.
- Spezialisierte Privatkliniken können durch das Gewinnen von Renommee selber zu einem Markenartikel werden und somit einen Wettbewerbsvorteil realisieren.

Der Marktanteil der privaten Krankenhäuser ist dabei in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während in Hamburg bereits im Jahr 2007 die Mehrzahl der Krankenhausbetten in privaten Kliniken zu finden war, sind die Marktanteile der privaten Häuser in Rheinland-Pfalz, Bremen und in Nordrhein-Westfalen noch sehr gering. Im Saarland war 2007 überhaupt noch kein privater Betreiber aktiv (*Abbildung 9*).

Im Pflegebereich ist die Entwicklung hin zu Privatisierungen noch deutlicher ausgeprägt, private Pflegedienste und -heime sind hier seit vielen Jahren längst eher der Regelfall als die Ausnahme.

Um den steigenden Kostendruck bewältigen zu können, setzen viele der in öffentlicher Trägerschaft verbliebenen Kliniken mittlerweile auf eine stärkere Arbeitsteilung und Spezialisierung. Sie orientieren sich dabei stark an den Unternehmensstrategien privater Klinikverbünde. Die zunehmende Spezialisierung vieler Einrichtungen auf medizinische Teildisziplinen gefährdet dabei langfristig die flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung. Dies gilt umso mehr für jene Krankenhäuser, die von den Tendenzen einer Internationalisierung im Krankenhaussektor betroffen sind.

Abbildung 9:

Marktanteil der privaten Krankenhäuser nach Betten in % (2007)

Quelle: Thorsten Schulten und Nils Böhlke, 2009.

Es besteht angesichts zunehmender Privatisierung, Spezialisierung und Effizienzsteigerung die Gefahr, dass die Zugänglichkeit zu qualitativ hochwertigen medizinischen Leistungen für alle Bürger erschwert wird und dass sich die Arbeitsbedingungen des Personals besonders in den privatisierten Einrichtungen verschlechtern. Gleichzeitig wird vor diesem Hintergrund kritisiert, dass auch der wichtige soziale Austausch zwischen Ärzten, Pflegekräften und Patienten in wachsendem Maße vernachlässigt wird.

Die Erfahrungen mit den Privatisierungen im Krankenhaussektor in den zurückliegenden 20 Jahren zeigen zudem, dass private Klinikbetreiber dazu neigen, nur die für sie wirtschaftlich

interessantesten Aufgabenbereiche im Rahmen ihres medizinischen Versorgungsangebotes zu übernehmen. Mitunter führt dies dazu, dass die öffentlichen Krankenhäuser im wachsenden Maße von wichtigen Einnahmequellen abgeschnitten und durch die konzentrierte Versorgung eines älter werdenden und zunehmenden multimorbiden Patientenspektrums an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit gebracht werden.

Zudem rechnet sich der Betrieb für Krankenhäuser oft nur, wenn sie möglichst viele aufwändige Behandlungen durchführen und gleichzeitig die Personal- und Sachkosten nicht oder nur wenig ansteigen. Der Gesetzgeber gibt derzeit eine Steigerungsrate für das Budget der Krankenhäuser

vor, die seit Jahren unter einem Prozent liegt. Von dieser Entwicklung sind grundsätzlich alle Krankenhäuser betroffen. Kliniken, die sich spezialisieren können, haben jedoch etwas geringere wirtschaftliche Probleme als diejenigen, die eine flächendeckende Versorgung für die Bevölkerung anbieten müssen. Die Finanznot trifft die Psychiatrischen Krankenhäuser besonders hart. Auch ihre Einnahmen sind auf die Veränderungsrate der Grundlohnsumme beschränkt. Das heißt: Auch ihr Budget darf nicht stärker steigen als die Einkommen, aus welchen die Krankenversicherungsbeiträge gezahlt werden.

Im internationalen Vergleich verfügt die Bundesrepublik zwar über viele Klinikbetten, die reine Anzahl der Klinikbetten ist aber nicht entscheidend für die Krankenhauskosten. Deutschland liegt mit den Krankenhauskosten pro Einwohner im Vergleich der Industriestaaten im unteren Drittel. Hierzulande wird für die Krankenhausbehandlung nur halb so viel ausgegeben, wie z.B. in den USA (vgl. Glaeske, 2009). Die Budgetdeckelung begrenzt dabei zum einen den Aufwand pro Behandlungsfall. Sach- und Personalkosten müssen für den Krankenträger möglichst gering sein, damit er etwas am Patienten verdienen kann oder zumindest nicht zusätzlich Geld aufwenden muss. Gleichzeitig darf die Qualität jedoch auch nicht derartig sinken, dass sich noch im Krankenhaus Komplikationen einstellen oder die Entlassung sich verzögert.

Zum andern fördert die Budgetdeckelung auch eine Mehr-Klassen-Medizin. Es ist für die Klinik lukrativer, Privatpatienten oder ausländische Patienten zu behandeln als Kassenpatienten, denn das geschieht i.d.R. außerhalb des Budgets. Nach einer Studie der Wissenschaftlichen Hochschule Ilmenau aus diesem Jahr müssen gesetzlich Versicherte beispielsweise selbst mit einem Knöchelbruch im Durchschnitt drei Tage länger warten als privat Versicherte (vgl. Sauerland, Kuchinke 2009).

Weil die Bundesländer ihrer Verpflichtung zur Finanzierung der Investitionskosten aus dem Krankenhausfinanzierungsgesetz nicht mehr angemessen nachkommen, werden immer mehr Mittel, die eigentlich für die Krankenversorgung

bestimmt sind, für dringend erforderliche Investitionen verwendet. Dieses Geld fehlt den Häusern und begrenzt das enge Budget zusätzlich zu Lasten der Kranken und des Personals.

In den Jahren 1991 bis 2006 sind die Fördermittel der Länder für Erhalt und Modernisierung der Krankenhäuser um ca. 25,2% gekürzt worden – ohne Berücksichtigung der Teuerungsrate.

Um die dringendsten Investitionen durchzuführen, mussten die Krankenhäuser im Jahr 2004 aus ihren Betriebsmitteln knapp 850 Mio. € aufbringen, was einem Anteil von ca. 20,4% der gesamten Krankenhausinvestitionen entspricht. Diese Summe stellt auch den Gegenwert zu 17.119 Stellen dar, z.B. beim Pflegepersonal. Laut Krankenhausfinanzierungsgesetz ist es Aufgabe der Bundesländer, durch Bereitstellung von Haushaltsmitteln die Krankenhäuser wirtschaftlich zu sichern, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen und zu sozial tragbaren Behandlungssätzen beizutragen. Dabei gilt eine „Duale Krankenhausfinanzierung“, d.h. die Krankenkassen finanzieren die laufenden Betriebskosten und die Bundesländer tragen die Investitionskosten. Das Krankenhaus hat einen Rechtsanspruch auf staatliche Förderung, wenn es in den Krankenhausplan des jeweiligen Bundeslandes aufgenommen ist. Diesem Rechtsanspruch werden die meisten Bundesländer bereits seit einigen Jahren nicht mehr gerecht. In Zukunft wird es daher eine der wesentlichen politischen Aufgaben im Bereich des Gesundheits- und Pflegewesens sein, die Qualität und die flächenhafte Zugänglichkeit der Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen abzusichern (vgl. Glaeske 2009).

Trotz der beschriebenen Defizite bleibt festzuhalten, dass der Markt für Gesundheitsdienstleistungen von vielen Wirtschaftsexperten als der zentrale zukünftige Innovationsmotor für die Volkswirtschaften der modernen Industrienationen angesehen wird und dabei die Informationstechnologie beerben wird. Umso bedeutsamer scheint es diesbezüglich, frühzeitig die Sicherung von Qualität und Zugänglichkeit der Dienstleistungen im Rahmen einer Neujustierung des Gesundheits- und Pflegesystems in Deutschland anzugehen.

5.3.2 Diskussionsergebnisse

Gesundheitsdienste sind keine Dienstleistung wie jede andere

Eine weitgehende Einigkeit besteht bei den Experten, dass bei der Weiterentwicklung des Gesundheits- und Pflegesystems der Patient wieder stärker im Mittelpunkt aller Überlegungen stehen muss. Die Frage, welche Auswirkungen eine Neuausrichtung im Gesundheitswesen auf den Bürger und Patienten hat, ist auch deswegen von zentraler Bedeutung, da es sich in diesem Bereich nicht um vergleichbare, typische Serviceangebote mit einer entsprechenden Dienstleister-Kundenbeziehung handelt. Vielmehr ist das spezielle Verhältnis zwischen Arzt, Therapeut oder Pflegekraft auf der einen und dem Patienten auf der anderen Seite oftmals von einer ausgeprägten Informationsasymmetrie geprägt, die der Fachkraft auch eine besondere Verantwortung abverlangt. Des Weiteren ist Gesundheit keine Ware, die wie andere Produkte oder Dienstleistungen gehandelt werden kann.

Eigenverantwortung als Chance für innovative Dienstleistungen

Auf der anderen Seite wird es auch notwendig sein, dass der einzelne Bürger sowie Unternehmen und Gebietskörperschaften vermehrt Verantwortung im Rahmen eines erweiterten Gesundheitsbewusstseins übernehmen. Dieser Umstand generiert gleichermaßen eine Nachfrage nach völlig neuen Dienstleistungsangeboten im Rahmen eines Gesundheitsmodells, welches verstärkt danach ausgerichtet sein wird, Krankheiten vorzubeugen und Heilungsprozesse zu begleiten, anstatt oftmals auf bereits fortgeschrittenen Krankheitssymptomen nur mit technischen Intensivmaßnahmen reagieren zu müssen. Aufgabe einer aktiven Gesundheitspolitik muss es sein, die Entwicklung eines solchen innovativen Dienstleistungsansatzes durch einen entsprechend ausgestalteten Gesetzesrahmen zu fördern.

Neuorientierung im Gesundheitswesen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen

Nach Überzeugung der Teilnehmer der Expertenrunde gilt das derzeitige medizinisch-pathogenetische Konzept im deutschen Gesundheitswesen als nicht mehr zukunftsfähig. Vielmehr sollte im Rahmen einer Neuausrichtung des Gesundheits- und Pflegesystems ein ganzheitlicher und nachhaltiger Ansatz verstärkt die Aspekte der Vorsorge und der Rehabilitation in den Mittelpunkt stellen. Ein danach konzipiertes neues Verständnis würde dazu beitragen, dass über das verankerte Solidarprinzip im Gesundheitswesen gemeinsam mit den Patienten in verstärktem Maße schon das Entstehen von Krankheiten verhindert wird. Dadurch könnten langfristig deutliche Kostensenkungspotentiale durch die Vermeidung von intensivmedizinischen Behandlungen erzielt werden. Die Verfolgung dieses Ziels verlangt allerdings nach einer besseren Organisation der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Einrichtungen und Akteuren im Gesundheitswesen, wie den Krankenhäusern, den Pflege- und Rehabilitationseinrichtungen sowie den Haus- und Fachärzten.

Als ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur dargestellten Neuausrichtung des Gesundheits- und Pflegesystems ist nach Experten-sicht die derzeitige Ärztezentrierung anzusehen. Diese behindert momentan die Entwicklung hin zu einer Integration aller Gesundheits- und Pflegeberufe in die medizinische Versorgung.

Dieses Hindernis hat vor allem einen rechtlichen Hintergrund, da nicht-ärztlichen Gesundheitsberufen eine eigenverantwortliche Krankheitsbehandlung – wenn überhaupt – nur in einem sehr begrenzten Rahmen erlaubt ist (vgl. Glaeske 2009).

Mehr Behandlungs- und Pflegequalität durch qualifizierte und motivierte Mitarbeiter

Die seit Jahren zu beobachtende Überlastung bei den Pflegeberufen sowie die damit verbundenen unbefriedigenden Arbeitsbedingungen in zeitlicher und finanzieller Hinsicht haben zur Folge, dass diese für das Gesundheits- und Pflegesystem

wichtigen Berufsgruppen zunehmend über eine mangelnde Anerkennung ihrer Leistungen klagen. Dies gilt insbesondere für jene Berufsgruppen, die in privatisierten Einrichtungen arbeiten. Dabei ist es gerade ein hohes Maß an Motivation, welches in den Gesundheits- und Pflegeberufen eine Grundvoraussetzung für Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen darstellt. Ohne eine Aufwertung bestimmter Berufsgruppen und der damit verbundenen Verbesserung der Arbeitsbedingungen in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, wird eine qualitative Verbesserung der Dienstleistungen im Gesundheits- und Pflegebereich nicht zu erreichen sein. Bei allen neuen Organisationsformen sollten daher in jedem Fall die Auswirkungen auf die Beschäftigten überprüft werden.

Vor diesem Hintergrund ist eine Privatisierungsdiskussion so zu steuern, dass kein Wettbewerb um die medizinisch notwendigen Leistungen entsteht, sondern ein Wettbewerb, wie diese Leistungen unter dem Gesichtspunkt einer bestmöglichen Patientenorientierung und -versorgung am effektivsten erbracht werden können.

Mangel an wissenschaftlicher Forschung im Gesundheitssektor

Von den Diskussionsteilnehmern wird ein grundsätzlicher Mangel an geeigneten Evaluierungsinstrumenten beklagt, der einen strukturierten Vergleich zwischen der Dienstleistungsqualität der öffentlichen und privaten Anbieter im Gesundheitssektor erschwert. So liegen bisher praktisch keine belastbaren Studien vor, die gewinnorientierte und gemeinnützige Krankenhäuser systematisch vergleichen und somit wissenschaftlich fundierte Hinweise für die zu erwartenden Wirkungen des Wandels der Trägerstrukturen – beispielsweise auf die Versorgungsqualität – geben könnten. Ob die aus verschiedenen amerikanischen Studien hervorgehende signifikant erhöhte Mortalitätsrate, die bei privaten, gewinnorientierten Krankenhäusern (*Metastudie von Devereaux et al.*) zu beobachten war, auch ein Indiz für die Behandlungsqualität in privatisierten deutschen Kliniken liefert, ist nicht belegt.

5.3.3 Handlungsempfehlungen

Auf Grundlage der dargestellten Ausgangssituation und den Ergebnissen der Expertendiskussion bilden die folgenden Empfehlungen eine Basis für die zukünftige Absicherung der Qualität und der Zugänglichkeit zu hochwertigen Dienstleistungen im Gesundheits- und Pflegesystem:

Verbesserung der Finanzausstattung der Krankenhäuser als zentrales Element

Krankenhäuser erhalten nicht die Finanzmittel, die für eine langfristige und qualitativ hochwertige flächendeckende Aufgabenerfüllung notwendig sind, da ihre Budgets gedeckelt sind. Das heißt: Alle Ausgaben für Personal, Strom, Verpflegung und für den medizinischen Bedarf dürfen nicht stärker steigen als die Einkommen, aus welchen die Krankenversicherungsbeiträge gezahlt werden (Grundlohnsumme). Hinzu kommt, dass immer mehr Patienten von immer weniger Personal gut versorgt werden sollen. Derzeit wird in vielen Krankenhäusern allerdings nur noch eine Notbesetzung vorgehalten. Eine gute Krankenversorgung ist unter diesen Umständen nicht mehr zu realisieren. Zielsetzung muss sein, dass bundesweit die Stationen wieder normal besetzt werden können, wofür eine Personalaufstockung unvermeidlich ist, wenn es nicht zu weiteren gravierenden Qualitätseinbußen kommen soll. Die zentrale Forderung für den Krankenhausbereich ist daher, dass die Kliniken dauerhaft ausreichend finanziert werden müssen. Ein einmaliger Zuschuss ist in diesem Zusammenhang nicht ausreichend. Vor allem die Länder sind hier in die Pflicht zu nehmen, da sie seit Jahren bei den Kosten für Investitionen gesetzeswidrig sparen.

Es wäre nach Expertensicht völlig ausreichend, wenn der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen zum Leistungsumfang und der Qualität vorgibt oder der gemeinsamen Selbstverwaltung hierzu einen Auftrag erteilt. Zu beachten ist, dass es im Gesundheitswesen auch vor Einführung der Budgetierung nie eine Kostenexplosion gegeben hat. In der Diskussion ist festzuhalten, dass die finanzielle Ausstattung des gesamten Krankenhausbereiches massiv verbessert werden muss,

wenn die Qualität der medizinischen Versorgung in Deutschland aufrecht erhalten oder sogar verbessert werden soll. Das entscheidende derzeitige Finanzierungsproblem sind die geringen Einnahmen der Krankenversicherungen. Ohne eine nachhaltige Systemanpassung, wie sie etwa durch die Einführung einer Bürgerversicherung zu erreichen wäre, bleiben letztlich nur Beitragserhöhungen oder zusätzliche staatliche Mittel zum Ausgleich der bestehenden Finanzierungslücken.

Regulierter Wettbewerb

Das deutsche Gesundheitssystem gehört trotz seiner Probleme nach wie vor zu den besten der Welt. Unter Berücksichtigung der beschriebenen gestiegenen Anforderungen durch die Zunahme von multimorbiden Krankheitsbildern sollte es Aufgabe von Politik und Interessenvertretern sein, das Gesundheits- und Pflegesystem so weiterzuentwickeln, dass es auch in Zukunft eine flächendeckende Zugänglichkeit zu möglichst hochwertigen Dienstleistungen gewährleisten kann. Dabei ist aufgrund von Kostenbegrenzungserwägungen nach dem Grundsatz zu handeln, dass Leistungen stets dort zu erbringen sind, wo dies mit dem jeweils geringsten Ressourceneinsatz bei zumindest gleichbleibender Versorgungsqualität möglich ist.

In der weiteren Diskussion sollte eine Bewertung der Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen bei bereits realisierten oder ggf. noch geplanten Privatisierungen von vormals öffentlichen Einrichtungen eine tendenziöse Schwarz-Weiß-Einordnung vermieden werden. Die Diskussion hat gezeigt, dass es zum Wohl der Patienten und auch der Beschäftigten grundsätzlich darum gehen sollte, den Wettbewerb so zu steuern, dass sowohl die für das gesamte soziale System bedeutsamen Kriterien, wie die Gewährleistung einer flächendeckenden medizinischen Versorgung, als auch neue Ideen und Managementmethoden, in die kontinuierlich vorzunehmende Anpassung des Gesundheitswesens einfließen können.

Integrierte Versorgungsstrukturen

Die bis heute in Deutschland dominierende Ärzteorientierung stellt nach wie vor ein Hemmnis bei der Zukunftsgestaltung im Gesundheitswesen dar. Die einseitige Ausrichtung auf das ärztliche Personal ist zugunsten der Schaffung einer integrierten Versorgungsstruktur abzulösen. Zielsetzung einer Umorganisation im Gesundheitswesen muss eine Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen den Gesundheitsberufen sein, die sicherstellt, dass die Kooperation aller im Gesundheitswesen Beschäftigter verbessert wird. Hierzu bedarf es zum einen einer konsequenteren Umsetzung der Möglichkeiten, die der Gesetzgeber in den letzten Jahren mit den gesetzlichen Anpassungen (insbesondere mit dem GKV-Modernisierungsgesetz) geschaffen hat.

Diese Möglichkeiten umfassen u.a. folgende Maßnahmen:

- Schaffung von Disease-Management-Programmen,
- Einrichtung medizinischer Versorgungszentren
- sowie die Entwicklung hausarztzentrierter Versorgung.

Alle die aufgeführten Ansätze sind Ausdruck eines neuen Verständnisses im Rahmen eines ganzheitlichen medizinischen Behandlungskonzeptes, welche die Vorsorge und die Rehabilitation als zentrale fundamentale Bausteine berücksichtigt.

Mindestlöhne und Branchentarifverträge

Der weiteren Tarifizersplitterung und damit Abwertung von nicht-ärztlichen Berufsgruppen im Gesundheitswesen muss entschieden entgegen gewirkt werden. In diesem Kontext sollte die Einführung von Mindestlöhnen für arbeitsintensive Beschäftigungskategorien sowie die Etablierung von allgemeinverbindlichen Branchentarifverträgen dazu beitragen, die teilweise zu beobachtenden sozialen Unterbietungswettbewerbe im Gesundheits- und Pflegebereich zu stoppen.

Evaluierung

Ein wichtiger Baustein für die zukünftige Ausrichtung des Gesundheitssystems ist der Ausbau einer kontinuierlichen wissenschaftlichen Erforschung

der Folgen von Privatisierungen im Gesundheitswesen. Insbesondere sind hierbei die einzelnen Auswirkungen auf die flächendeckende Behandlungsqualität und die Situation der Beschäftigten zu untersuchen.

Zentrale Handlungsempfehlungen für die (tarif-) politische Diskussion über die Zukunft des Gesundheits- und Pflegesystems, die in allgemeiner Form den öffentlichen Dienstleistungssektor insgesamt betreffen:

- ✓ Die Länder müssen ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Finanzierung der Investitionskosten für die Krankenhäuser nachkommen.
- ✓ Die Deckelung der Budgets muss aufgehoben und durch eine flexiblere, bedarfsgerechte und qualitätsorientierte Form der Abrechnung ersetzt werden.
- ✓ Rechtliche und tarifvertragliche Herstellung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für öffentliche, private und freigemeinnützige Einrichtungen (z.B. Betreuungsschlüssel und Wartezeiten für Patienten, Modalitäten für Stellenbesetzungen, Vergütungsstruktur).
- ✓ Entwicklung von Konzepten für die Regelfinanzierung integrierter regionaler Versorgungsnetzwerke zwischen Kliniken, Haus- und Fachärzten sowie nichtärztlichen Dienstleistern (z.B. Physiotherapeuten, Krankengymnasten) und damit verbundener Abbau der Ärztezentrifizierung.
- ✓ Verbindliche gesetzliche Regelung der Aus- und Weiterbildung für die sich zunehmend ausdifferenzierenden nicht ärztlichen Berufsgruppen (z.B. in der Intensivpflege, im Labor, bei der Dokumentation sowie bei der häuslichen pflegerischen und medizinischen Versorgung).
- ✓ Erweiterung bestehender und neu abzuschließender Tarifverträge um branchenbezogene, regionale und betriebliche Konzepte für Weiterbildung und Gesundheitsschutz der Beschäftigten.
- ✓ Flexibilisierung des Haushaltsrechtes für Krankenhäuser und Kliniken in öffentlicher Trägerschaft, vorrangig Erleichterung der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln über mehrere Jahre hinweg, um das Ansparen von Investitionsmitteln zu ermöglichen.
- ✓ Verbindliche Vereinbarungen zwischen Einrichtungen, Trägern und Krankenkassen über die Notwendigkeit und Ausgestaltung betrieblicher, regionaler und branchenbezogener Qualitätsmanagement-Systeme.
- ✓ Kontinuierliche wissenschaftliche Evaluierung der Privatisierungserfahrungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Pflege anhand wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgewogener Kriterienkataloge und Aufbau eines neutralen „Qualitäts-TÜV“ für alle Einrichtungen ab einer Mindestgröße.

6. Zusammenfassung und zentrale Handlungsempfehlungen

6.1 Öffentlicher Dienstleistungssektor im Umbruch

Der öffentliche Dienstleistungssektor, der in Deutschland im internationalen Vergleich (noch) einen hohen Anteil an der Dienstleistungswirtschaft hat, befindet sich im Umbruch. Seit Ende der 1970er Jahre wird weiten Bereichen der öffentlichen Hand von ordo- bzw. neoliberalen Kritikern verstärkt Ineffizienz und eine überzogene Ausdehnung vorgeworfen. Die u.a. mit dieser Kritik begründeten Privatisierungstendenzen folgten in den zurückliegenden 20 Jahren auch in Deutschland dem globalen Trend der Reduzierung der staatlichen sowie kommunalen Aufgaben, Einrichtungen und Beschäftigtenzahlen.

Intensiviert wurde dieser Prozess durch die angespannte finanzielle Situation vieler staatlicher und kommunaler Haushalte. Dieser Privatisierungstrend betraf in den 1980er und frühen 1990er Jahren zunächst vor allem die netzgebundene öffentliche Dienstleistungsinfrastruktur, die städtischen Energie- und Wasserver- bzw. -entsorger, die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung sowie kommunale Wohnungsbaugesellschaften. Seit den späten 1990er Jahren ist in zunehmendem Maße auch die soziale und kulturelle Infrastruktur betroffen, insbesondere Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen.

6.2 Wesentliche Privatisierungsziele wurden nicht erreicht

Seit einigen Jahren sind die kritischen Stimmen in Bezug auf die bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung von Teilen der öffentlichen und kommunalen Infrastruktur lauter geworden. In vielen Fällen haben sich die Erwartungen hinsichtlich einer nachhaltigen Entlastung der Haushalte der Gebietskörperschaften nicht erfüllt. Zudem bildeten sich in Folge der zunehmenden

Aufgabenübertragung an Private meist keineswegs die erwarteten „lebendigen“ Wettbewerbsstrukturen heraus, sondern aufgrund weiter bestehender lokaler und regionaler Verflechtungen oftmals monopolistische Strukturen, die durch die meist langfristigen Vertragsbindungen zusätzlich gefestigt wurden.

Zugleich begünstigten die durchgeführten Privatisierungen einen deutlichen Verlust politischer Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere auf der kommunalen Ebene. Dieses Steuerungsdefizit und der Abbau von Planungskompetenzen in Querschnittsämtern bzw. -bereichen (z.B. in der Bauverwaltung) haben neben finanziellen und qualitätsbezogenen Risiken auch zur Folge, dass politische Initiativen zur Aktivierung endogener kommunal- und regionalwirtschaftlicher Potentiale von den Kommunen selbst nur noch in sehr begrenztem Umfang durchgeführt werden können.

6.3 Konsequenzen von Privatisierungen für die Beschäftigten

In Folge der Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen sind seit den 1980er Jahren mehrere hunderttausend Arbeitsplätze weggefallen. Gleichzeitig haben sich die Arbeitsbedingungen für viele Beschäftigte, die in arbeitsintensiven Bereichen tätig sind, deutlich verschlechtert. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ging häufig einher mit der Aufweichung oder Auflösung tariflicher Bindungen. Dies führte oftmals zur Ausbildung einer Zwei-Klassen-Struktur bei den Beschäftigten (Beschäftigungsverhältnisse im Kernbereich des öffentlichen Dienstes auf der Basis von Tarifverträgen zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften und Gewerkschaften sowie Arbeitsverhältnisse ohne tarifvertragliche Absicherung bzw. auf der Basis privatwirtschaftlicher Tarifverträge im Randbereich des öffentlichen Sektors).

Im Dienstleistungssektor, der durch persönliche Anbieter-Kunden-Beziehungen gekennzeichnet ist, sind die Qualität der Leistungserbringung und zufriedenstellende Arbeitsbedingungen besonders eng miteinander verknüpft. Aus der Unzufriedenheit auf der Seite der Beschäftigten resultiert daher nicht selten Unzufriedenheit bei den Nutzern bzw. Kunden oder Klienten.

6.4 Sicherung der Dienstleistungsqualität als zentrales politisches Ziel

Die Sicherung der Qualität und der flächendeckenden und allgemeinen Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen ist gerade vor dem Hintergrund der aktuellen globalen Finanzkrise sowie des demographischen Wandels und der sich weiter verstärkenden Entleerung weiter Teilbereiche des ländlichen Raumes eine der wesentlichen politischen Gestaltungsaufgaben in der Bundesrepublik.

Die Qualität von Dienstleistungen wird dadurch beeinflusst, ob sie durch die öffentliche Hand, von Privaten oder sonstigen Anbietern (z.B. Wohlfahrtsverbände) erbracht werden. Bei der Auswahl der Träger für Dienstleistungsangebote sind verschiedene Kriterien in einem ausgewogenen Verhältnis zu berücksichtigen. Dies bestätigen alle aktuellen Erfahrungsberichte über Reorganisationen von Dienstleistungen aus dem In- und Ausland.

6.5 Wichtige branchenbezogene, nationale und regionale Besonderheiten

Bei der Entwicklung innovativer Dienstleistungskonzepte für die Bundesrepublik müssen neben der Ausgewogenheit der ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Entscheidungskriterien auch nationale, regionale, kommunale und branchenbezogene Spezifika beachtet werden. Das Verfassungsgebot der kommunalen Selbstverwaltung, das Subsidiaritätsprinzip und technologische Rahmenbedingungen, z.B. Netzabhängigkeit in den Branchen Ver- und Entsorgung sowie Transport und Verkehr, sind dafür wichtige Beispiele. Für Teile des Dienstleistungs-

sektors bedeutet dies, dass einer marktförmigen Organisation bestimmte Grenzen gesetzt sind. Technische Netzinfrastrukturen lassen sich in vielen Fällen nicht betriebswirtschaftlich rentabel betreiben. Aus diesen Rahmenbedingungen ergibt sich, dass Dienstleistungsangebote in der Regel in einem Spannungsfeld zwischen Staat und Markt angesiedelt sind, das politisch reguliert werden muss.

Forderungen nach – weiteren – Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen, die gegenwärtig für einige Branchen (z.B. Gesundheitswesen, Sparkassen und Landesbanken, öffentliche Sicherheit und Ordnung) von Wirtschaftsverbänden und Teilen der Politik massiv vorgetragen werden, ignorieren oder vernachlässigen häufig die genannten Anforderungen an innovative Dienstleistungskonzepte. Darüber hinaus sind die zahlreichen und vielfältigen Erfahrungen mit bereits durchgeführten (Teil-) Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungsangebote in Deutschland bisher in weiten Teilen noch nicht systematisch ausgewertet worden.

6.6 Schlägt das Privatisierungsspendel in der globalen Finanzkrise zurück?

Die Diskussion um die Folgen der Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen ist durch die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise eingeholt worden. Ausgelöst durch das Versagen des globalen Finanzsystems angelsächsischer Prägung kommt es zu einem kritischeren Dialog hinsichtlich der Bedeutung des Staates für die Sicherung von Märkten mit zentraler volkswirtschaftlicher Bedeutung. Dies ist auch für den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge in Deutschland nicht ohne Konsequenzen geblieben. Die öffentliche Aufgabenerbringung erfährt derzeit in vielen Bereichen eine deutliche gesellschaftliche Aufwertung. Im Falle der öffentlich-rechtlichen Sparkassen führte dies beispielsweise dazu, dass die kommunale Säule des Bankensystems, die noch vor gut einem Jahr unter massivem politischen Privatisierungsdruck stand, mittlerweile von Vertretern unterschiedlicher Parteien als wichtiger Stabilitätsfaktor des gesamten deutschen Finanzsystems postuliert wird.

7. Die zentralen politischen Handlungsempfehlungen

Die zentralen politischen Handlungsempfehlungen dieses Memorandums für die zukünftige Gestaltung der Dienstleistungswirtschaft in Deutsch-

land– ausgehend von den Erfahrungen aus zwei Jahrzehnten Privatisierung – lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- I. **Ausreichende *finanzielle Ausstattung* der öffentlichen Dienstleistungen im Rahmen einer Steuerpolitik, die dem Staat die notwendigen *Einnahmen sichert*, um in eine soziale und umweltfreundliche Daseinsvorsorge investieren zu können.**
- II. **Verbesserung der *Transparenz* für Bürger und politische Entscheidungsgremien im Vorfeld von Entscheidungen über (Teil-) Privatisierungen (z.B. Ausweitung der Informationspflichten und Erleichterung der Vertragseinsicht).**
- III. **Verbesserung und *Standardisierung von Kontrollmechanismen*, anhand derer die politischen Entscheidungsgremien die verfolgten Ziele von Privatisierungen prüfen und steuern sowie ggf. rückgängig machen können.**
- IV. **Festlegung *verbindlicher Mindeststandards* für Dienstleistungsqualität (z.B. für Aus- und Weiterbildung oder Qualitätsmanagement-Systeme).**
- V. **Stärkere *Einbindung der Bürger* und ihrer politischen Vertreter sowie der *Personalvertretungen* bei der politischen Steuerung und Kontrolle von Dienstleistungsunternehmen (z.B. durch institutionalisierte Beiräte oder Mitarbeit in Fachausschüssen).**
- VI. **Sicherung von Beschäftigung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Beibehaltung und Weiterentwicklung von *Tarifverträgen* (z.B. Qualifizierungstarifverträge oder tarifvertragliche Verankerung betrieblicher Gesundheits- oder Personalentwicklungs-Konzepte).**
- VII. **Förderung *integrierter Dienstleistungs-Netzwerke* unterschiedlicher Anbieter sowie Gebietskörperschaften in Verbindung mit der Weiterentwicklung von Finanzierungsinstrumenten der Sparkassen und Landesbanken.**
- VIII. ***Abbau tradierter Strukturen*, wie z.B. die derzeit vorherrschende Ärztezentrierung, im Gesundheitswesen sowie Ausbau der Innovationstätigkeit und Versorgungsqualität in dieser Zukunftsbranche.**
- IX. **Einführung regelmäßiger neutraler *Dienstleistungsaudits* für die unterschiedlichen Dienstleistungsbranchen im öffentlichen Sektor („Dienstleistungs-TÜV“).**
- X. **Ausbau der *Verwaltungsreform* (Entwicklung von Modellen einer betriebswirtschaftlichen und zugleich am Gemeinwohl orientierten verbesserten Verwaltungssteuerung), um die Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistern zu erhöhen.**

8. Konkreter Handlungsbedarf für die unterschiedlichen Zielgruppen

Welcher konkrete Handlungsbedarf ergibt sich aus den vorangestellten Empfehlungen für die unterschiedlichen Zielgruppen des Memorandums?

Für die politischen Akteure auf Bundes- und Landesebene steht die Entwicklung abgestimmter Dienstleistungs-Strategien gegenüber der EU-Kommission ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Im Kern sollte dabei die Anerkennung der zentralen Bedeutung öffentlicher Unternehmen wie Stadtwerke, Sparkassen sowie kommunaler Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen für die materielle Ausgestaltung der Daseinsvorsorge und der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik stehen.

Die weltweite Finanzkrise bietet hier zum einen eine einmalige politische Chance, da gegenwärtig die EU-Wettbewerbspolitik als Ganzes neu justiert werden muss. Zum anderen sollten die bisherigen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung (Einführung des betriebswirtschaftlichen Haushalts- und Rechnungswesens sowie der dezentralen Ressourcenverantwortung) und der Modernisierung der öffentlichen Vergabeordnungen (z.B. „wettbewerblicher Dialog“ als neues Vergabeinstrument) konsequent weiter umgesetzt werden.

Die Gewerkschaften, die für den öffentlichen Dienstleistungssektor zuständig sind – allen voran die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di – sollten einerseits diese politischen Prozesse mit ihren eigenen Mitteln kritisch-konstruktiv begleiten. Bei zukünftigen Kampagnen, Veranstaltungen und Expertisen wird vor allem die Weiterentwicklung gewerkschaftlicher europäischer Handlungsstrategien im Zentrum der Aktivitäten stehen müssen. Andererseits sollten die Gewerkschaften in ihrem originären Betätigungsfeld durch die Aushandlung von Tarifverträgen, Themen wie Aus- und Weiterbildung, betrieblichen Gesundheitsschutz und Qualitätsmanagement verstärkt fortentwickeln. Die jüngsten Aktivitäten in dieser

Richtung – Beispiel Arbeitsbedingungen in Kindertagesstätten – sollten auch und gerade auf öffentliche Dienstleistungs-Unternehmen insgesamt ausgedehnt werden.

Schließlich können auch die öffentlichen Unternehmen – Stadtwerke, Sparkassen, Krankenhäuser etc. – und ihre Personalvertretungen sowie die zuständigen kommunalen Selbstverwaltungsgremien eigene Handlungsspielräume noch intensiver als bisher nutzen. Der verstärkte Auf- und Ausbau integrierter interkommunaler bzw. regionaler Dienstleistungs-Netzwerke, die Entwicklung und Umsetzung lokaler Personalentwicklungskonzepte sowie die Schaffung transparenter Verfahren für Entscheidungen über (Teil-) Privatisierungen sind dabei nur einige wichtige Beispiele. In diesem Kontext muss auch die Frage nach Re-Kommunalisierung neu aufgeworfen werden.

Zukünftig wird es neben den Einzelaktivitäten politischer bzw. gewerkschaftlicher Akteure vor allem darauf ankommen, ihre Strategien für den Erhalt und die Modernisierung des öffentlichen Dienstleistungssektors intelligent miteinander zu verzahnen. Vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen, vor welchen die Gesellschaft im 21. Jahrhundert steht (genannt werden sollen hier nur die Folgen einer zunehmenden Überalterung sowie des Klimawandels), wird es auch entscheidend darauf ankommen, die Bürger und die sozialen Bewegungen aktiv in die Gestaltungsprozesse einzubinden. Ein modern ausgerichteter öffentlicher Dienstleistungssektor leistet in diesem Kontext einen wichtigen Beitrag zur gemeinsamen Bewältigung dieser Herausforderungen. Die Politik, die Gewerkschaften und Verbände sowie jeder einzelne Bürger tragen hierbei gemeinsam Verantwortung dafür, dass auch in Zukunft eine qualitativ hochwertige Daseinsvorsorge in allen Bereichen der Bundesrepublik sichergestellt werden kann.

9. Literatur

- Ambrosius, Gerold* (2007): Öffentliche Dienstleistungssysteme in Europa. Von ihrer Entstehung seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis zur Angleichung im Rahmen der Europäischen Union seit den 1990er Jahren. Beitrag für clio-online Themenportal Europa.
- Atzmüller, Roland; Hermann, Christoph* (2004): Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, Wien.
- Becker, Andrea* (ver.di) (2005): Privatisierung im Gesundheitswesen. Beitrag im Forum 4 „Gegen eine Privatisierung öffentlicher Güter und Ver-Betriebswirtschaftlichung“ des Kongresses „Es geht nur anders“ der Werkstadt Dortmund, Dortmund.
- Binder, Peter* (2009): Über den Stellenwert kommunaler Daseinsvorsorge. Beitrag aus dem Periodikum der Bildungsorganisation zum Thema „Öffentliches Eigentum“, Linz.
- Blanke, Thomas* (2007): Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz. Die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG. WISO Diskurs des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars* (2003): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, Berlin.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine et al.* (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29, Berlin.
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten* (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick, Hamburg.
- Brandt, Torsten; Schulten, Thorsten* (2009): Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik. Vortrag bei der deutschen Vertretung der europäischen Kommission, Berlin.
- Brandt, Torsten* (2008): Erosion des Flächentarifvertrages durch die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland. Die Mindestlohn-debatte. Vortrag im Rahmen des Workshops „Arbeitsbeziehungen“ von CIERA und DFI, Paris.
- Bremeier, Wolfram; Brinckmann, Hans Killian, Werner* (2006): „Konzern Stadt“ – Ein Thema nicht nur für Großstädte. Kommunale Unternehmen in kleineren und mittleren Kommunen sowie Landkreisen. Erschienen in Kommunalwirtschaft H. 10, Seite 712 bis 725.
- Bruckenberger, Ernst* (2005): Krankenhausplanung und Krankenhausfinanzierung, Hannover.
- Bsirske, Frank* (2003): Teilhabe am Staat. Perspektiven der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Rede auf dem 6. Schöneberger Forum, Berlin.
- Cronauge, Ulrich* (1995): Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, Berlin.
- Dedy, Helmut; Abel, Thomas* (2004): Was spricht aus kommunaler Sicht gegen eine Privatisierung der Sparkassen? Themendienst des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin.
- Deutsche Bundesbank* (2008): Bankenstatistik – Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 1, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank* (2008): Monatsbericht Nr. 9, 60. Jahrgang, Frankfurt am Main.
- DGSV – Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (2008): Geschäftszahlen 2007, Berlin.

- Dickhaus, Barbara; Dietz, Kristina* (2004): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. WEED-Arbeitspapier, Berlin.
- Dingeldey, Irene* (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, Bremen.
- Donges, Juergen B.; Eekhoff, Johann; Möschel, Wernhard et al.* (2001): Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 38, Bad Homburg.
- Drömann, Dietrich; Funke, Lutz-Christian; Funken, Klaus et al.* (2002): Public Private Partnership – Mehr Qualität und Effizienz im öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Eichhorn, Peter* (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Berlin.
- Ernst & Young* (2007): Privatisierungen und ÖPP als Ausweg, Stuttgart.
- Fagan, Colette; O'Reilly, Jacqueline; Halpin, Brendan* (2005): Job opportunities for whom? Labour market dynamics and service sector employment growth in Germany and Britain. Diskussionspapier 2005-110 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Fichtner-Rosada, Sabine; Goldschmidt, Andreas J. W.; Hermeier, Burghard et al.* (2008): Neue Anforderungen und Qualifizierungsansätze im Gesundheitswesen. Tagungsband der FOM Gesundheitstagung, Essen.
- FORBA – Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt* (2009): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und deren Auswirkungen auf Qualität, Beschäftigung und Produktivität am Beispiel der Sektoren Postdienstleistungen, Öffentlicher Personennahverkehr, Elektrizität und Krankenhäuser, Wien.
- Forsa* (2008): Befragung zur Privatisierung kommunaler Unternehmen, Berlin (Vortragsmanuskript Manfred Güllner), Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung – Arbeitskreis Europa* (2007): Gefahr für die nationale Daseinsvorsorge im EU-Binnenmarkt?, Bonn.
- FSG Group* (2009): Bestandsaufnahme Sanierungsbedarf in Kommunen, Kassel.
- Gärtner, Stefan* (2003): Sparkassen als Akteure einer integrierten Regionalentwicklung: Potential für die Zukunft oder Illusion? Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2003-05, Gelsenkirchen.
- Gärtner, Stefan* (2009): Die Rolle von Sparkassen und Landesbanken für die regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung. (Thesenpapier zum Expertengespräch II des AK Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung), Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang; Höhne, Wolfgang; Siegl, Michael* (2006): Projektfinanzierung und Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Markt der Elektrotechnik- und Elektroindustrie, Frankfurt a. Main.
- Gerstlberger, Wolfgang; Schneider, Karsten* (2008): Public Private Partnership: Empirische Befunde und Zwischenbilanz. Aufsatz für das Schwerpunktheft der WSI-Mitteilungen „Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen“ der WSI Mitteilungen (10/08), Düsseldorf.
- Gerstlberger, Wolfgang* (2009): Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen Kommunen – Herausforderungen und Argumente für den Erhalt der Stadtwerke. Erschienen in WISO-Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*: Wandel und Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft. Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin.
- Glaeske, Gerd* (2009): Auswirkungen von Privatisierungen im Gesundheitswesen auf Daseinsvorsorge und Behandlungsqualität. Vortrag im Rahmen des Expertengesprächs III zum Gesundheitswesen des Arbeitskreises Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- GMO Management Consulting GmbH* (2007): Dienstleistungen in Sachsen – Ein Wegweiser, Dresden.
- Goldschmidt, Andreas J. W.; Hilbert, Josef* (2009): Gesundheitswirtschaft in Deutschland – Die Zukunftsbranche. Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft und Management, Band 1, Wegscheid.
- Grabow, Busso* (2005): Aktuelle Bestandsaufnahme zu PPP-Projekten in Bund, Ländern und Kommunen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin.

- Handschuh, Konrad* (2006): Privatisierung: Ein ordentlicher Batzen. Beitrag für das Portal der Wirtschaftswoche WiWo.de, Düsseldorf.
- Hilbert, Josef; Evans, Michaela* (2009): Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und Pflegedienste innovativ gestalten. Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kilian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan H.* (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin.
- Jefferys, Steve; Pond, Richard; Kilicaslan, Yilmaz et al.* (2008): Privatisation of public services and the impact on employment and productivity. Policy paper 3, Wien.
- Ladwig, Birgit* (2005): ver.di Positionspapier zu Public Private Partnership PPP, Berlin.
- Lederer, Klaus* (2007): Privatisierung der Berliner Sparkasse? Diskussionspapier, Berlin.
- Monstadt, Jochen; von Schlippenbach, Ulrike* (2005): Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik. Eine Untersuchung der Berliner Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung, Berlin.
- Rehmet, Frank* (2002): Privatisierung und Direkte Demokratie, Berlin.
- Reichard, Christoph* (2003): Das Konzept des Gewährleistungsstaates, Berlin.
- Reichard, Christoph* (2006): Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat, Berlin.
- Richter, Nikolaus* (2008): Stadtwerke: Wechsel vom Tafelsilber zur Tankstelle? Einführungsreferat, Wuppertal.
- Reidenbach, Michael; Bracher, Tilman; Grabow, Busso et al.* (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin.
- Reuter, Andreas* (2001): KIBS-Firmen: Brückenorganisationen im schweizerischen Innovationssystem? Eine Untersuchung zur Bedeutung von wissensbasierten und unternehmensorientierten Dienstleistern für die Innovationsprozesse ihrer Kunden, Bern.
- Ridder, Niels* (2003): Öffentliche Energieversorgungsunternehmen im Wandel, Marburg.
- Rügemeier, Werner* (2004): Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2004, S. 415-426, Berlin.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung* (2008): Potenziale des Dienstleistungssektors in Deutschland für Wachstum von Bruttowertschöpfung und Beschäftigung, Essen.
- Sauerland, Dirk; Kuchinke, Björn* (2009): Der Zugang zu stationären Leistungen in Deutschland, Lahr/Ilmenau.
- Schulten, Thorsten; Böhlke, Nils* (2009): Überblick über Privatisierungen im deutschen Krankenhaussektor. Vortrag für die Hans-Böckler-Stiftung, Frankfurt a. Main.
- Stauss, Bernd* (2009): Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Dienstleistungen, Eichstätt.
- Storn, Arne* (2009): „Kassensturz auf dem Dorfe“. Sparkassen in der Finanzkrise. In: DIE ZEIT vom 26. März 2009, Hamburg.
- Ugarte Chacón, Benedict* (2006): Der Verkauf der Berliner Sparkasse – Kritik und Alternativen, Berlin.
- UNI Unternehmerinstitut der ASU e.V.* (2003): Der Weg aus der Schuldenfalle. Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung. Schriftenreihe des UNI Unternehmerinstituts der ASU e.V., Band 10, Berlin.
- Wannöffel, Manfred* (2008): „Entscheidend ist im Betrieb“ – Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Gewerkschaften und Politik. WISO Diskurs des Arbeitskreises Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Weber, Andreas et al.* (2007): Gutachten zum demographischen Wandel im Land Brandenburg. Eine Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages, Berlin.
- WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung* (2008): Schwerpunkt-Heft der WISI Mitteilungen 10/2008: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Düsseldorf.
- Zander, Ingo* (1996): Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen: Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich. Tagungsbericht einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Anhang

Themenfelder und Mitwirkende an den Expertengesprächen

Expertengespräch I:

Stadtwerke:

Vom öffentlichen Versorger zum Akteur im „freien“ Energiemarkt?

27. November 2008, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Nikolaus Richter

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH

Expertenkommentare

Klaus Barthel, MdB

stellv. Sprecher der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Technologie der SPD-Bundestagsfraktion

Matthias Ladstätter

ver.di, Bundesfachgruppenleiter Wasserwirtschaft

Dr. Ulrich Lehmann-Grube

Vorstandsvorsitzender BS ENERGY Braunschweiger Versorgungs-AG & Co. KG

Expertengespräch II:

Sparkassen & Landesbanken:

Unverzichtbar für kommunale Finanzen, regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung

22. Januar 2009, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Dr. Stephan Gärtner

Institut Arbeit und Technik, Fachhochschule Gelsenkirchen/Ruhruniversität Bochum

Expertenkommentare

Michael Kreuzkamp

Direktor Corporate Finance, Ostsächsische Sparkasse Dresden

Martin Lambert

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Jörg Reinbrecht

ver.di, Bereichsleiter Finanzdienstleistungen und Versicherungen

Reinhard Schultz, MdB

Mittelstandsbeauftragter der SPD Bundestagsfraktion

Expertengespräch III:

Das Gesundheits- und Pflegesystem als Patient:

Innovative Rezepte für gute Behandlungsqualität und gute Arbeitsbedingungen

5. März 2009, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Prof. Dr. Gerd Glaeske

Universität Bremen, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der

Entwicklung im Gesundheitswesen

Expertenkommentare

Prof. Dr. Gerhard Baecker

Universität Duisburg-Essen, Dekan des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften

Elke Ferner, MdB

Stellvertretende Vorsitzende der SPD Bundestagsfraktion

Herbert Weisbrod-Fey

ver.di Bundesverwaltung, Bereichsleiter Gesundheitspolitik

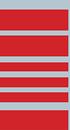
Informationen zu den Autoren

Prof. Dr. Wolfgang Gerstlberger

Associate Professor und Mitglied der Forschungsgruppe „Integrative Innovation Management“ am Department of Marketing & Management, Faculty of Social Sciences, der University of Southern Denmark;
Lehrbeauftragter am Internationalen Hochschulinstitut Zittau und der Hochschule Zittau/Görlitz

Michael Siegl

Geschäftsführender Partner der FSG Group – Integrierte Kommunal- und Managementberatung, Kassel; externer Doktorand am Department of Marketing & Management, Faculty of Social Sciences, der University of Southern Denmark



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Arbeitskreis Dienstleistungen

Mehr Gesundheit wagen!: Gesundheits- und Pflegedienste innovativ gestalten

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Unter Ausschluss der Öffentlichkeit?
Die Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie
in nationales Recht: eine Herausforderung für
Politik und Gewerkschaften**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen
Kommunen: Herausforderungen und Argumente
für den Erhalt der Stadtwerke**

WISO direkt

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische
Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine Wachstumsstrategie für Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Weltwirtschaftskrise 2009: Notwendige
wirtschaftspolitische Schritte zur Überwindung
einer Bilanzrezession**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Geld- oder Finanzsektorpolitik: Wer trägt
die Hauptschuld an der Finanzkrise?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Mittelstandsförderung auf dem Prüfstand –
Erfolgskriterien gesucht**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Ethik – ein neuer Luxusartikel? Verantwortlicher
Konsum in Politik und Gesellschaft**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Renaissance der Stadt – Durch eine veränderte Mo-
bilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Das Grundeinkommen in der gesellschafts-
politischen Debatte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Gerechtigkeit für Generationen – Eine
gesamtwirtschaftliche Perspektive**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale
Ausgrenzung – Deutschland im internationalen
Vergleich**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Mit einem europäischen Produktionsmodell
und dem Ausbau der Mitbestimmung aus
der Krise – das Beispiel Opel**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungsaktivitäten der Europäischen
Kommission jenseits der Dienstleistungsrichtlinie**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterpolitik

**Gender in der Pflege
Herausforderungen für die Politik**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso