



Universität Potsdam



Peter Richter | Thomas Edeling

Zwischen Entlastung und dem Traum von Wohlstand

Privatisierung kommunaler Unternehmen
in strukturschwachen Regionen Brandenburgs

Peter Richter | Thomas Edeling
Zwischen Entlastung und dem Traum von Wohlstand

Peter Richter | Thomas Edeling

Zwischen Entlastung und dem Traum von Wohlstand

Privatisierung kommunaler Unternehmen in
strukturschwachen Regionen Brandenburgs

unter Mitarbeit von

Steven Brandt

und

Sebastian Abel | Roland Gehrman | Angelika Heusler

Ulrike Kreutzer | Robert Müller | Hannes Ortman

Justus Pilgrim | Niels Proske | Kaspar Scholemann | Christof Thim

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0)331 977 4623 / Fax -3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Gutachten wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Elisabeth Döring, wissensatz.de
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISBN 978-3-86956-102-8
ISSN (print) 1439-8907
ISSN (online) 1866-5462

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2010/4819/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-48199](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-48199)

<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-48199>

Inhalt

	Tabellenverzeichnis	8
	Abbildungsverzeichnis	10
1.	Einleitung. Privatisierung als Gefahr? <i>(Peter Richter und Angelika Heusler)</i>	11
1.1	Bedroht die Privatisierung kommunale Unternehmen?	11
1.2	Reorganisation klassischer Einflussmuster	12
1.3	Bedroht die Privatisierung die Handlungsfähigkeit von Gemeinden in strukturschwachen Regionen?	13
1.4	Fragestellungen des Projekts	13
1.5	Privatisierung kommunaler Unternehmen. Formen und öffentliche Debatten	15
2.	Das Bundesland Brandenburg <i>(Angelika Heusler)</i>	20
2.1	Kurzportrait	20
2.2	Zur Raumstruktur. Strukturstarke und strukturschwache Regionen in Brandenburg	22
2.3	Bestandsaufnahme. Die Kommunalwirtschaft Brandenburgs im Überblick	25
3.	Eine Längsschnittanalyse. Struktur und Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in Brandenburg von 1999 bis 2005 <i>(Robert Müller und Christof Thim)</i>	30
3.1	Methodisches Vorgehen	30
3.1.1	Verfügbare Datengrundlage	31
3.1.2	Operationalisierung von Privatisierungsaktivität	33
3.2	Methodische Schwierigkeiten	38
3.2.1	Vollständigkeit der Daten	39
3.2.2	Sonderfälle. Kreisfreie Städte	40
3.2.3	Indirekte Beteiligungen	41
3.2.4	Bewertung der Datensatzbereinigungen	42

3.3	Umfang und Entwicklung formeller Privatisierung in Brandenburg	44
3.3.1	Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs	47
3.3.2	Wohnungswesen	57
3.3.3	Krankenhaussektor	64
3.4	Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene	72
3.4.1	Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung im Land Brandenburg	73
3.4.2	Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung in den Landkreisen Brandenburgs	75
3.4.3	Das Problem der Messung von Privatisierung	79
3.5	Zwischenfazit	81
3.5.1	Test struktureller Erklärungsvariablen	82
3.5.2	Test der Wirtschaftsstärke als Erklärungsfaktor	86
4.	Privatisierung unter der Lupe. Eine Tiefenanalyse <i>(Sebastian Abel, Roland Gehrman, Ulrike Kreutzer, Hannes Ortman, Justus Pilgrim, Niels Proske, Kaspar Scholemann)</i>	89
4.1	Methodisches Vorgehen	89
4.2	Templin	90
4.2.1	Einführung	90
4.2.1.1	<i>Die Stadt und ihr Umfeld</i>	90
4.2.1.2	<i>Haushaltssituation</i>	92
4.2.1.3	<i>Kommunalpolitik in Templin</i>	96
4.2.2	Beteiligungsstruktur	96
4.2.2.1	<i>Beteiligungen in öffentlicher Rechtsform</i>	96
4.2.2.2	<i>Beteiligungen in privater Rechtsform</i>	100
4.2.3	Steuerung kommunaler Unternehmen in Templin	103
4.2.4	Aufgabenfelder und Bedeutung kommunaler Unternehmen in Templin	112
4.2.5	Privatisierung	117
4.2.5.1	<i>Fallbeispiel NaturThermeTemplin</i>	117
4.2.5.2	<i>Fallbeispiel Stadforst</i>	122
4.2.6	Die mikropolitische Arena in Templin	128
4.2.7	Fazit. Templin	132

5.	Die Verlockung von Entlastung und Wohlstand. Die Logik der Privatisierung <i>(Peter Richter)</i>	136
5.1	Der rettende Strohalm oder Kommunalunternehmen in strukturschwachen Gebieten	136
5.2	Die Tücken der statistischen Erfassung. Privatisierung oder Entwicklung der Kommunalwirtschaft?	137
5.3	In welchem Umfang wurde privatisiert?	138
5.3.1	Formelle Privatisierung	138
5.3.2	Materielle Privatisierung	139
5.3.3	Zusammenhang von formeller Privatisierung und Wirtschaftsentwicklung	139
5.3.4	Wo wurde privatisiert?	140
5.4	Die Logik der Privatisierung	142
5.4.1	Wer privatisiert? Wann und warum?	144
5.4.2	Wozu Kommunalwirtschaft? Die Bedeutung einer bedrohten Spezies	147
5.5	Die Kommunalwirtschaft der Zukunft. Zwischen Gestaltung und Legitimation	148
6.	Literatur- und Quellenverzeichnis	150

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Eckdaten der Verwaltungsgliederung Brandenburgs	21
Tab. 2:	Schwerpunkt-Branchen kommunaler Unternehmen in Brandenburg	27
Tab. 3:	Anzahl der verfügbaren Fälle	31
Tab. 4:	Absolute und relative Häufigkeiten der Rechtsformen	34
Tab. 5:	Verluste durch Datensatzbereinigung	43
Tab. 6:	Unternehmen nach Verlaufstyp	48
Tab. 7:	Betriebe nach Rechtsformen	49
Tab. 8:	Beteiligungen nach Rechtsform	50
Tab. 9:	Anlagevermögen in Unternehmen nach Rechtsform und Eigentumsstruktur	52
Tab. 10:	Beschäftigung in Unternehmen nach Rechtsform und Eigentumsstruktur	52
Tab. 11:	Beschäftigung in kontinuierlich bestehenden Unternehmen nach Rechtsform	53
Tab. 12:	Beschäftigte nach Rechtsform	54
Tab. 13:	Anlagevermögen kontinuierlich bestehender Unternehmen nach Rechtsform	54
Tab. 14:	Anlagevermögen nach Rechtsform	55
Tab. 15:	Wohnungswesen. Betriebe nach Rechtsformen differenziert	58
Tab. 16:	Wohnungswesen. Beteiligungen nach Rechtsformen differenziert	58
Tab. 17:	Wohnungswesen. Durchschnittliche Anzahl der Eigner pro Betrieb	58
Tab. 18:	Wohnungswesen. Verlaufsformen auf der Ebene der Einzelbetriebe	59
Tab. 19:	Wohnungswesen. Beschäftigte nach Rechtsformen	60
Tab. 20:	Wohnungswesen. Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten pro Betrieb nach Rechtsformen	60
Tab. 21:	Wohnungswesen. Beschäftigung in kontinuierlich bestehenden Unternehmen	61
Tab. 22:	Wohnungswesen. Anlagevermögen nach Rechtsformen	62
Tab. 23:	Wohnungswesen. Anlagevermögen pro Betrieb nach Rechtsformen	62
Tab. 24:	Wohnungswesen. Anlagevermögen pro Betrieb in kontinuierlich bestehenden Unternehmen nach Rechtsformen	63
Tab. 25:	Krankenhaus. Beteiligungen nach Rechtsformen	65
Tab. 26:	Krankenhaus. Häufigkeiten einzelner Verlaufsformen	66
Tab. 27:	Krankenhaus. Beschäftigte nach Rechtsformen	66
Tab. 28:	Krankenhaus. Anlagevermögen nach Rechtsformen	67
Tab. 29:	Krankenhaus. Beschäftigung in unterschiedlichen Formen von Unternehmen	69
Tab. 30:	Entwicklung der MatP-Indikatoren in Brandenburg von 1999 bis 2005	75
Tab. 31:	Hitlisten der Landkreise nach der Anzahl ihrer kommunalen Betriebe im Jahr 1999 und 2005	77

Tab. 32:	Hitlisten der Landkreise nach der Anzahl der Beschäftigten in ihren kommunalen Betrieben im Jahr 1999 und 2005	78
Tab. 33:	Hitlisten der Landkreise nach Höhe des Anlagevermögens ihrer kommunalen Betriebe im Jahr 1999 und 2005	79
Tab. 34:	Privatisierungsaktivität durch Zugehörigkeit zum Verflechtungsraum. Partielle Korrelationen	85
Tab. 35:	Privatisierungsaktivität durch Zugehörigkeit zum Verflechtungsraum. Regressionsmodell	85
Tab. 36:	Privatisierungsaktivität in den Landkreisen Brandenburgs	141

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Verwaltungsgliederung und Bevölkerungsdichte Brandenburgs	20
Abb. 2:	Engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum Brandenburgs	24
Abb. 3:	Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft Brandenburgs in Relation zum Bundesdurchschnitt	28
Abb. 4:	Operationalisierung von materieller Privatisierung	36
Abb. 5:	Vorkommenshäufigkeit der Branchen	38
Abb. 6:	Anzahl Unternehmen nach Rechtsform und Anzahl der Eigentümer	50
Abb. 7:	Durchschnittliche Anzahl der Beteiligungen pro Betrieb nach Rechtsform	51
Abb. 8:	Anteil privater Rechtsformen	56
Abb. 9:	Wohnungswesen. Eignerstruktur	59
Abb. 10:	Wohnungswesen. Anteile privater Rechtsformen an Gesamtverteilung	64
Abb. 11:	Krankenhaus. Durchschnittliche Beschäftigungsentwicklung nach Verlaufstypen differenziert	70
Abb. 12:	Krankenhaus. Durchschnittliche Entwicklung des Anlagevermögens nach Verlaufstypen	70
Abb. 13:	Krankenhaus. Anteil der Beschäftigten, Betriebe und des Anlagevermögens in privater Rechtsform	71
Abb. 14:	Die Entwicklung und prozentuale Veränderung der MatP-Indikatoren im Land Brandenburg	75
Abb. 15:	Veränderung der Anzahl der Beschäftigten in kommunalsten Betrieben von 1999 bis 2005 in Brandenburg (materielle Privatisierung in Gemeinden)	83
Abb. 16:	Privatisierungsaktive und -resistente Regionen Brandenburgs	84
Abb. 17:	Bevölkerungsentwicklung Landkreis Uckermark	91
Abb. 18:	Einnahmenstruktur der Stadt Templin 2008	95
Abb. 19:	Ausgabenstruktur der Stadt Templin 2008	95
Abb. 20:	Ergebnisse der Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung Templin 2003 und 2008	96

1. Einleitung.

Privatisierung als Gefahr?

1.1 Bedroht die Privatisierung kommunale Unternehmen?

Kommunale Unternehmen gelten im Verbund mit Kommunalverwaltungen seit der Herausbildung moderner urbaner Staatlichkeit als unverzichtbarer Garant der Daseinsvorsorge. Sie sichern die Existenz und die Bedingungen weiteren Tätigwerdens von Bürgern, die sich in der Folge einer hochgradig arbeitsteilig organisierten Arbeitswelt nicht mehr selbst mit dem Nötigsten versorgen können (Forsthoff 1958, 1959).

In der heutigen Sicht allerdings erscheinen Kommunalunternehmen gelegentlich als anachronistische Relikte municipalsozialistischer Ordnungspolitik, die nur dann eine Existenzberechtigung in der Form des öffentlichen Eigentums haben, wenn sie vorab definierte Leistungen zumindest nicht weniger effizient bzw. zu zumindest gleichen Kosten erbringen, wie dies Privatunternehmen täten. Kommunalunternehmen geraten so in eine Veränderungsdynamik, die innerbetriebliche Reorganisationen (gelegentlich auch Innovation genannt) ebenso umfasst wie kontextuelle. Veränderungen des Umfeldes kommunaler Unternehmen zielen dabei vorrangig auf die Herstellung von wettbewerblichen Verhältnissen ab. In der Folge gerät die besondere Wirtschaftsweise – nämlich bestimmte Leistungen in der Form öffentlicher Unternehmen zu erbringen – zunehmend unter Rechtfertigungszwang (Edeling 2007). Der Sozialtypus des Kommunalunternehmens wird einerseits substantiell umdefiniert, indem er sich immer mehr dem Typus des an Erwerbszwecken ausgerichteten Betriebes anpasst und andererseits erodiert die Existenzbegründung dieses umcodierten Organisationstyps.

1.2 Reorganisation klassischer Einflussmuster

Im Kontext dieser Strukturveränderungen verwischen die bis dato recht klar erscheinenden Grenzen von Staat und Wirtschaft, privat und öffentlich. Immer mehr kommunale Tätigkeitsbereiche werden betriebsartig erledigt, das heißt zumindest bis zu einem bestimmten Grad organisatorisch verselbständigt. Die Eigner kommunaler Unternehmen sind zunehmend Private oder aber eben auch mehrere öffentliche Hände. Eigenerseitig werden Grenzziehungen kommunaler Betriebe quantitativ vielfältigt und zugleich heterogenisiert. Zweitens werden kommunale Betriebe einfach vollständig dem privaten Sektor überantwortet. Die Privatisierung bildet die zweite wesentliche Säule einer Reorganisation des Feldes.

Unter Privatisierung ist Verschiedenstes subsummiert worden. Als idealtypische Privatisierung, nämlich als vollständiger Wechsel eines Betriebes in den privatwirtschaftlichen Sektor erscheint hier die materielle oder Vermögensprivatisierung. Von Seiten der Kommune sind damit Erwartungen der Haushaltsentlastung, der effizienteren Leistungserbringung, der Ermöglichung von Investitionen oder auch der Befreiung aus personalrechtlichen Restriktionen des öffentlichen Sektors verbunden. Die Betriebe selbst erwarten vor allem einen Zuwachs an Selbständigkeit oder anders formuliert eine Befreiung von kommunalen Eingriffen in das operative Geschäft wie in die strategische Ausrichtung des Unternehmens. Aus einer abstrakteren Sicht, die sich für die Veränderung von Einflussmöglichkeiten beteiligter Akteure und Regulierungsweisen interessiert, erscheint die Privatisierung als eine Version einer breiteren Modernisierungsbewegung des öffentlichen Sektors oder gar einer Ökonomisierung weiter Teile der Gesellschaft: Soziallogisch ähnliche Entwicklungen lassen sich in Schulen, Armeen, Gesundheitsorganisationen, Verwaltungen oder auch in Wirtschaftsorganisationen selbst beobachten.

Gestärkt werden generell Akteure, Einflusspotentiale wie Regulierungsformen, die stärker betriebswirtschaftlich bzw. fiskalisch orientiert sind. Regulierung wird nach dem Leitbild der betrieblichen Autonomie, die erst die gewollte Marktorientierung ermöglichte, umgestellt auf Outputorientierung und Steuerung auf Abstand über geldlich vermittelte und zahlenmäßig fassbare Informationen. Der Einfluss klassischer Kontroll- und Steuerungsakteure sinkt, ebenso wie tendenziell der Einfluss von Arbeitnehmervertretungen.

Aus einer kritischen Sicht, erscheint Privatisierung als Aushöhlung der kommunalen Substanz. Kommunen veräußern Ihre Substanz kurzfristiger Haushaltsentlastungen oder anderer Privatisierungseffekte wegen.

1.3 Bedroht die Privatisierung die Handlungsfähigkeit von Gemeinden in strukturschwachen Regionen?

Gerade für Gemeinden in strukturschwachen Gebieten wird diese Entwicklung kritisch beurteilt. Sowohl auf europäischer als auch auf Bundesebene ist die Angleichung regionaler Lebensverhältnisse ein lang gehegtes politisches Ziel. Besonders in den Neuen Bundesländern stagniert jedoch die Anzahl der zurückbleibenden Regionen bzw. steigt gar an. Das Wegbrechen ehemals wichtiger Industriezweige, mangelnde Diversifizierung der Wirtschaft, das Fehlen mittelständischer Unternehmen und ungenügende Wettbewerbsfähigkeit zählen dabei zu den Hauptursachen der wirtschaftlichen Schwäche. Zusätzlich belastete der demografische Wandel vor allem jene Regionen, die bereits wirtschaftlich schlechter gestellt sind.

Kommunalen Unternehmen kommt gerade in strukturschwachen Gemeinden und Landkreisen eine herausragende Bedeutung zu (Richter 2007). Sie sind oft der größte Arbeitgeber vor Ort, tätigen die wichtigen Investitionen und fördern so öffentliche Belange. Kommunale Unternehmen leisten wichtige Aufgaben, indem sie politische Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort sichern, neue Geschäftsfelder zu erschließen helfen sowie Ausbildungs- und Arbeitsplätze erhalten bzw. schaffen.

Das hier zu resümierende Projekt geht sowohl dem wirtschaftlichen als auch dem politischen Einfluss kommunaler Unternehmen in strukturschwachen Regionen empirisch nach. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche Folgen Privatisierungen für die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen und Angeboten, die Investitionstätigkeit, die Standortqualität und die politische Steuerbarkeit der Betriebe haben.

1.4 Fragestellungen des Projekts

Wenn kommunale Betriebe gerade in strukturschwachen Regionen privatisiert werden, lässt sich schwer einschätzen, in welchem Umfang Versorgungs- und Dienstleistungen in den betroffenen Kommunen weiterhin bereitgestellt werden.

1. Entwicklung der kommunalen Wirtschaft im Längsschnitt: Auf Basis der öffentlichen Statistiken werden Veränderungen in Umfang und Profil kommunalen Wirtschaftens in

Brandenburg analysiert und differenziert für strukturschwache und strukturstarke Regionen (Landkreise) und Kommunen erfasst.

2. Im zweiten Schritt analysieren und konkretisieren wir in einer Einzelfallstudie die standortpolitische Bedeutung kommunaler Unternehmen. Dabei geht es vor allem darum, die Leistungen kommunaler Unternehmen zu verdeutlichen, die sie für die Realisierung öffentlicher Interessen, die politische Steuerung kommunaler Entwicklungsprozesse und nicht zuletzt auch für die Stärkung der Privatwirtschaft vor Ort erbringen.
3. Wurde in den Gemeinden kommunales Eigentum privatisiert? In welcher Weise nimmt wer mit welchen Argumenten auf Entscheidungen für oder gegen Privatisierungen Einfluss? Wer nicht, welche Argumente werden nicht gehört? Innerhalb welcher normativen wie ideellen Rahmen werden solche Entscheidungen gefällt? Warum wird in einem Fall pro Privatisierung entschieden, in einem anderen contra?

Der Forschungsansatz ist bewusst pragmatisch und offen gehalten und zeichnet so in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen ein möglichst dicht an die Erfahrungen der Kommunen anknüpfendes realistisches und detailliertes Bild. Andererseits wird aber eben auch mittels harter, quantitativer Daten ein Bild der faktischen Privatisierungen in Brandenburg gezeichnet, als einem Bundesland für das strukturschwache Landesteile ebenso prägend wie identitätsstiftend sind.

Realisiert wurden die „Niederungen“ der Forschung wie die inhaltliche Konkretisierung des allgemeinen Forschungsinteresses an „Privatisierungen kommunaler Unternehmen in strukturschwachen Regionen“ durch Studierende der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät an der Universität Potsdam. Sichtbar wird hierdurch auch, dass akademische Bildung eben nicht lediglich Bildung im lebensfernen Elfenbeinturm umfasst, sondern lebensweltliche Gegenstände gegenwartsbezogen erforscht und somit wichtige Erkenntnisse für politisch zu entscheidende Gestaltungen des Feldes „Kommunalwirtschaft“ bereit stellt.

Die statistischen Daten wurden vom Forschungsdatenzentrum des Amtes für Statistik Brandenburg-Berlin zur Verfügung gestellt. Wir sind vornehmlich Frau Cathleen Faber, Frau Ilka Seyer und Frau Andrea Gericke zu Dank verpflichtet. Ebenso danken wir besonders den beforschten Städten Prenzlau und Templin in der herrlichen Uckermark für ihre

offene und jederzeit angenehme Kooperation und nicht zuletzt allen hier namentlich nicht genannten Beteiligten aus Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und Verbänden, die uns ermöglichten, die fremde Welt kommunaler Betriebe möglichst umfassend kennen zu lernen.

1.5 Privatisierung kommunaler Unternehmen. Formen und öffentliche Debatten

Bevor wir nun die Entwicklung kommunaler Unternehmen in Brandenburg oder genauer formuliert die Veränderungen in Umfang und Profil der Kommunalwirtschaft Brandenburgs für den Zeitraum von 1999 bis 2005 untersuchen, sollen in einem ersten Schritt zentrale Aspekte und Facetten des Phänomens 'Privatisierung' dargestellt werden. Zunächst wollen wir den Begriff 'Privatisierung' näher bestimmen, wobei auch auf rechtliche Grundlagen eingegangen wird. Danach skizzieren wir kurz den Stand der öffentlichen Debatte über Privatisierung.

Grundsätzlich ist Privatisierung von Ausgliederung abzugrenzen. Denn 'Ausgliederung' meint „die institutionell-organisatorische und fiskalische Auslagerung einer Aufgabe aus dem Kernbereich der Verwaltung. Die Rechtsform der erfüllenden Organisationseinheit spielt in dieser Betrachtung keine Rolle“ (Killian/Richter/Trapp 2006, S. 20). Im Gegensatz dazu werden „unter dem Schlagwort 'Privatisierung' (...) in der Literatur eine Reihe höchst unterschiedlicher rechtlicher Vorgänge und Konstrukte zusammengefasst. Der Begriff der Privatisierung bezeichnet zunächst den Übergang der Aufgabenwahrnehmung von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Gestaltungsformen“ (ebd.). Dementsprechend ist Privatisierung kein homogener Vorgang, vielmehr existieren verschiedene (Misch-) Formen. In der Regel wird zwischen Vermögens-, Organisations- bzw. formeller, funktionaler und Aufgaben- bzw. materieller Privatisierung unterschieden. Aus forschungspraktischen Gründen beschränken wir uns auf eine Unterscheidung zwischen formeller und materieller Privatisierung.

Unter formeller Privatisierung „wird die Ersetzung gemeindlicher Verwaltungseinheiten (Behörden) durch juristische Personen des Privatrechts verstanden. Kommunale Betriebe in öffentlicher Rechtsform werden in kommunale Eigengesellschaften in Privatrechtsform umgewandelt“ (ebd.). Materielle Privatisierung bezeichnet den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Aufgabenwahrnehmung durch die vollständige Überführung von

staatlichem Eigentum in *privates*, etwa durch Veräußerung eines kommunalen Unternehmens an private Dritte. An dieser Stelle sei nur kurz darauf hingewiesen, dass weitergehend auch zwischen ‘echter’ und ‘unechter’ materieller Privatisierung unterschieden werden kann. So stellen befristete Konzessionen einen Fall von ‘unechter’ materieller Privatisierung dar, während die vollständige Aufgabenübertragung einschließlich der nicht rückholbaren Veräußerung eines kommunalen Aufgabenträgers einen Fall von ‘echter’ materieller Privatisierung darstellt (ebd.).

Betrachtet man das Phänomen Privatisierung aus rechtlicher Perspektive, sind vor allem zwei Gesetzgebungen zu nennen. Auf der einen Seite gewähren Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes und die Landesverfassungen den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dabei gehört die wirtschaftliche Betätigung quasi zum Wesensgehalt der Selbstverwaltung. Seit der deutschen Gemeindeordnung von 1935 ist die wirtschaftliche Betätigung in den Kommunalverfassungen verankert und geregelt. Auf der anderen Seite steht die europäische Wettbewerbspolitik. Dabei kann es durchaus zu Inkompatibilitäten zwischen der nationalstaatlich eher gemeinwohlorientierten Politik und europäischen Wettbewerbsstrategien kommen. Bis Mitte der 1980er-Jahre herrschte noch Konsens darüber, dass trotz zunehmender europäischer Integrationsprozesse die öffentlichen Dienste unangetastet bleiben sollten. Mit dem europäischen Binnenmarkt und der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion greift die EU-Gesetzgebung zunehmend auch in die Handlungsspielräume der Kommunen ein (Waiz/Alkan 2006, Broß 2003, Pitschas 2004).

Die öffentliche Debatte in Politik und Wissenschaft um Privatisierung wird seit Mitte der 1980er-Jahre verstärkt geführt. In jüngster Zeit gerät vor allem die wirtschaftliche und politische Rolle öffentlicher Unternehmen unter den Bedingungen zunehmender Liberalisierung im Dienstleistungssektor und rückläufiger kommunaler Finanzen in die Diskussion. Das Europäische Gemeinschaftsrecht bleibt zwar in Bezug auf öffentliches Eigentum neutral, de facto aber erzeugt es „durch das dominierende Wettbewerbsprinzip in Verbindung mit den Budgetrestriktionen der öffentlichen Hände einen impliziten Sachzwang zur Privatisierung“ (Cox 2005, S. 35).

Dementsprechend gehen wir zunächst grundsätzlich davon aus, dass sich dieser häufig beschriebene allgemeine Trend zur Privatisierung kommunaler Unternehmen auch in der Kommunalwirtschaft Brandenburgs abzeichnet (unabhängig von der Art der Privatisierung) – im Idealfall auf allen drei Analyseebenen. Die Annahme einer allgemeinen

‘Privatisierungsbewegung’ ist insofern nur eingeschränkt gültig, als dass wir von einer größeren wirtschaftlichen und politischen Bedeutung kommunaler Unternehmen in strukturschwachen Regionen Brandenburgs ausgehen. Noch interessanter erscheint dieser Trend, zieht man einen anderen, gleichzeitig erkennbaren Prozess hinzu. Es lässt sich nämlich feststellen, dass die kommunalen Unternehmen, die in Besitz der Gemeinden bleiben, den Unternehmen der Privatwirtschaft immer ähnlicher werden – es findet also ein Angleichungsprozess statt, der parallel zum allgemeinen Privatisierungstrend verläuft (vgl. Richter 2009). Kritisch erscheinen diese Prozesse insbesondere im Hinblick auf Gemeinwohl, öffentliche Interessen und politische Einflussserhaltung.

Privatisierung kann durchaus auch positive Auswirkungen haben. Die bekanntesten bzw. gängigsten Argumente für Privatisierung sollen hier kurz genannt werden. Zu den positiven Effekten von Privatisierung gehören (Weizsäcker 2006, S. 330):

- Entlastung des Staatshaushalts bzw. Haushaltskonsolidierung: Die prekäre finanzielle Lage der Staatshaushalte und die Idee oder der Wunsch eines ausgeglichenen Haushalts sind in vielen Fällen die zentralen Motive und stehen am Anfang jeder Privatisierungs-Überlegung.
- Verbesserung der ökonomischen Effizienz: Ein weiterer Aspekt in der fiskalischen Argumentationskette und sicher auch einer, der am häufigsten genannten Gründe für die Privatisierung kommunaler Unternehmen; interessanterweise wird dieses Argument immer so pauschal angeführt, obwohl es genug Gegenbeispiele gibt.
- Erhöhte Investitionstätigkeiten: In vielen Fällen haben die Kommunen nicht die nötigen finanziellen Mittel, um die vorhandene Infrastruktur an Strom-, Wasser- und Abwassernetzen etc. auszubauen oder zu unterhalten.
- Bessere Servicequalität: Durch eine Privatisierung kann sich die Dienstleistungsqualität erheblich verbessern, was zunächst positiv ist, allerdings kann dies mit erhöhten/gestiegenen Kosten/Preisen für die Kunden einher gehen.
- Innovation und Ausbildung: Private Unternehmen, die sich ständig auf dem Markt behaupten müssen, bemühen sich in

der Regel intensiver um Innovationen und um die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter. Geht es aber darum Kosten einzusparen, z.B. aufgrund schlechter Konjunktur, sind die Ausgaben für Forschung und Entwicklung meist die ersten, die einer Kürzung zum Opfer fallen.

Die erfolgreichen Beispiele haben uns die positiven Seiten der Privatisierung gezeigt, jedoch lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob die Vorteile aufgrund der Privatisierung oder aufgrund des Wettbewerbs bzw. der Liberalisierung entstanden sind.

Andersherum haben die gescheiterten bzw. negativen Beispiele die negativen Effekte einer Privatisierung gezeigt. Dabei können die genannten positiven Aspekte auch zu den negativen Effekten einer Privatisierung gehören. Weitere negative Aspekte oder auch Contra-Argumente können unter anderem folgende sein (Weizsäcker 2006, S. 331-335):

- Ungenügender Wettbewerb und private Monopole: In der Praxis haben die privaten Unternehmen oft eine Monopolstellung, insbesondere wenn es sich um Verteilungsnetze handelt, die sich der Natur der Sache nach in nur einer Hand befinden können, wie z.B. Wasserleitungen. Monopolstellungen können dazu verleiten, überhöhte Preise für die angebotene Leistung zu verlangen.
- „Rosinenpicken“: Privatisierungen findet man in der Regel auch nur in den Branchen, die sich für private Investoren finanziell lohnen, d.h. auch Gewinne versprechen so wie bspw. die Strom- und Wasserversorgung. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die Kommunen genau in den Branchen tätig werden müssen, die bekanntermaßen keine hohen Gewinne abwerfen, aber in den Bereich der elementaren Daseinsvorsorge fallen, so wie z.B. der Personennahverkehr (ÖPNV).
- Verbot der Quersubventionierung: Üblicherweise werden defizitäre kommunale Unternehmen durch die profitablen kommunalen Unternehmen finanziell unterstützt, so wird bspw. der ÖPNV durch die Strom- und Wasserversorgung unterstützt. Die moderne Wirtschaftstheorie allerdings lehnt solche Quersubventionen als ineffizient ab, und mittels Privatisierung kann das auch in der Praxis unterbunden werden.

- Schwache Vertragsgestaltung: Privatisierung ist ein Aushandlungsprozess, so können in Nachverhandlungen Verträge zugunsten der privaten Unternehmer geändert werden, da sich die Kommunen insbesondere nach einer vollständigen Veräußerung in der schlechteren Verhandlungsposition befinden. Im Extremfall können die privaten Unternehmer Vertragsbedingungen nach ihren Wünschen frei gestalten bspw. wenn es nur einen interessierten privaten Investor gibt und die Gefahr besteht, dass dieser 'abspringt', sobald ihm die Bedingungen nicht gefallen.
- Verschiebung von Risiken: Theoretisch soll eine Privatisierung bestimmte Risiken vom Staat bzw. einer Kommune auf das private Unternehmen übertragen. In der Praxis jedoch passiert oft das Gegenteil, denn um sich z.B. gegen Währungsschwankungen und Absatzschwächen abzusichern, setzen private Unternehmer häufig staatliche Renditegarantien oder ähnliches durch.
- Verschlechterung der Qualität: Wenn Privatisierung mit der Entlassung qualifizierten Personals einhergeht, leidet unter Umständen die Qualität der angebotenen Dienstleistung.
- Teurer Wettbewerb: Volkswirtschaftlich betrachtet kann unternehmerischer Wettbewerb teurer sein als ein Staatsmonopol.
- Verlust von Mitbestimmung und Steuerungsmöglichkeiten: Die Kommunen könnten durch eine Privatisierung an politischer 'Entscheidungsmacht' verlieren, vor allem im Hinblick auf die Steuerung der Kommunalentwicklung.
- Entlassung der Mitarbeiter: Wenn die Privatisierung eines Unternehmens mit einer allgemeinen Kostensenkung einhergeht, geschieht das häufig zuerst auf Kosten der Beschäftigten was bspw. zu einer Kürzung der Arbeitsstunden oder im schlimmsten Fall zu Entlassung führen kann.

Schon die hier dargestellten Punkte und Argumente der öffentlichen Debatte(n) zeigen, dass das Phänomen 'Privatisierung' ein politisch aktuelles, relevantes und angesichts konkurrierender Staatsbilder auch ein ideologisch umstrittenes Thema ist, das sich nicht auf betriebswirtschaftlich geführte Effizienzvergleiche verengen lässt.

2. Das Bundesland Brandenburg

2.1 Kurzportrait

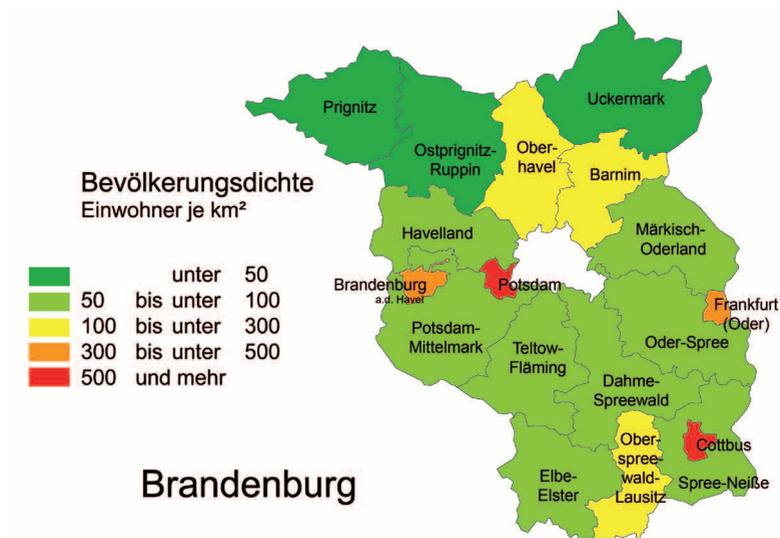


Abb. 1: Verwaltungsgliederung und Bevölkerungsdichte Brandenburgs

Das Bundesland Brandenburg liegt im Nordosten Deutschlands und gehört zur Großlandschaft Norddeutsches Tiefland. Fast genau in der Mitte Brandenburgs befindet sich der Stadtstaat Berlin, woraus sich auch die besondere Bedeutung Berlins insbesondere für das nahe Brandenburger Umland ergibt. Mit einer Fläche von über 29.000 km² ist Brandenburg das fünftgrößte Bundesland Deutschlands. Des Weiteren gliedert sich Brandenburg territorial in 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte, die administrativ in 420 Gemeinden organisiert sind. Mit einer Bevölkerungsdichte von 86 Einwohnern je Quadratkilometer ist Brandenburg ein eher dünn besiedeltes Bundesland – erstellt man eine Rangfolge aller Bundesländer in Deutschland nach ihrer Bevölkerungsdichte, belegt Brandenburg den vorletzten Platz.

Verwaltungseinheit	Fläche (km ²)	Einwohner in 1000	Einwohner je km ²	Anzahl der Gemeinden
Kreisfreie Städte				
Brandenburg/Havel	229	73,0	319	1
Cottbus	164	102,8	626	1
Frankfurt (Oder)	148	62,0	420	1
Potsdam	187	150,8	805	1
Landkreise				
Barnim	1.494	177,6	119	26
Dahme-Spreewald	2.261	161,7	72	37
Elbe-Elster	1.889	117,5	62	33
Havelland	1.717	155,4	90	26
Märkisch Oderland	2.128	191,6	90	45
Oberhavel	1.796	201,9	112	19
Oberspreewald-Lausitz	1.217	127,3	105	25
Oder-Spree	2.243	188,0	84	38
Ostprignitz-Ruppin	2.509	105,8	42	23
Potsdam-Mittelmark	2.575	204,5	79	38
Prignitz	2.123	85,7	40	26
Spree-Neiße	1.648	132,8	81	30
Teltow-Fläming	2.092	162,3	78	16
Uckermark	3.058	135,0	44	34
Land Brandenburg	29.480	2.535,7	86	420

Tab. 1: Eckdaten der Verwaltungsgliederung Brandenburgs

Brandenburg, das grün-blaue Bundesland, zeichnet sich vor allem durch seinen 'Natur- und Wassertourismus' aus. In den vielfältigen und unberührten brandenburgischen Landschaften entstanden 15 Großschutzgebiete, darunter 11 Naturparks, 3 Biosphärenreservate und sogar ein Nationalpark.¹ Zudem wurden Thermen gebaut, die wie Wellness-Oasen in ganz Brandenburg zu finden sind. Für Wassertourismus bieten die vielen Flüsse, Kanäle und über 3.000 Seen genügend Möglichkeiten – schließlich ist Brandenburg auch das wasserreichste Bundesland Deutschlands.

Neben den schönen Natur- und Seenlandschaften hat Brandenburg auch kulturell einiges zu bieten. Hier sind sicherlich an erster Stelle die über 20 Schlösser in und um Potsdam, der Landeshauptstadt, zu nennen, welche von UNESCO sogar zum Weltkulturerbe erklärt wurden

1 Weitere Informationen bietet die Internetseite www.grossschutzgebiete.brandenburg.de

(Schloss Sanssouci). Auch andere Städte profilieren sich sozusagen über ihre Geschichtsträchtigkeit, was unter anderem zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Städte mit historischem Stadtkern geführt hat an der sich 29 brandenburgische Städte beteiligen.²

Wirtschaftlich betrachtet gewinnt also der Tourismus in Brandenburg immer mehr an Bedeutung. In den ländlichen Regionen allerdings bleibt die Land- und Forstwirtschaft stärkster Wirtschaftsfaktor. Immer noch sind die landwirtschaftlichen Betriebe die größten Arbeitgeber in den ländlichen Regionen. Interessanterweise finden sich hier wie auch in den anderen neuen Bundesländern eher landwirtschaftliche Großbetriebe als bäuerliche Kleinbetriebe, wie in den alten Bundesländern üblich. Auch in Zukunft scheint die Land- und Forstwirtschaft in Brandenburg ein wichtiges Standbein der Wirtschaft zu bleiben, da gerade in den letzten Jahren der Anbau nachwachsender Rohstoffe immer mehr an Bedeutung gewinnt.

2.2 Zur Raumstruktur. Strukturstarke und strukturschwache Regionen in Brandenburg

Das Erscheinungsbild eines größeren geographischen Gebiets ist durch die räumliche Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastrukturen in ihren Standorten sowie deren wechselseitigen räumlichen Verflechtungen geprägt – was im Allgemeinen als Raumstruktur bezeichnet wird. „Im engeren Sinne kann darunter auch eine Flächennutzungsstruktur verstanden werden. Sie beinhaltet Verteilungen, Dichten, Verbreitungen und Anteile bestimmter Raumstrukturelemente wie Wohn- und Gewerbesiedlungen, Verkehrsflächen, punkt- und bandförmige Infrastrukturanlagen, Freiflächen, land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen und anderes mehr. In einem weiter gefassten Sinne können in einem Raumstrukturbegriff auch Kapazitäten (zum Beispiel der Wirtschaft), Potenziale und Tragfähigkeiten einbezogen werden.“ (BMVBS: Glossar – Raumordnung; Eintrag zu Raumstruktur). Auf der Grundlage raumstruktureller Daten können dann Aussagen über leitbildhafte, normative Vorstellungen von der Ordnung und Entwicklung eines Raumes formuliert werden, die sich (bezogen auf Deutschland) in dem Raumordnungsgesetz des Bundes, in Landesplanungsgesetzen und in Raumord-

nungsplänen wiederfinden. Ziel ist es, in allen Teilräumen des deutschen Bundesgebiets gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, was sich vor allem auf das Gewährleisten einer elementaren Daseinsvorsorge bezieht.

In Raumanalysen bzw. Analysen raumspezifischer Problem- und Ressourcenlagen kann man grundsätzlich ‘strukturschwache’ und ‘strukturstarke’ Gebiete bzw. Regionen unterscheiden. Für eine Einteilung in strukturstarke und strukturschwache Regionen sind folgende Kriterien von Bedeutung (Segert/Zierke 2005, S. 25):

- Demografische Struktur (Bevölkerungsentwicklung, Alterszusammensetzung, Lebenserwartung),
- Bildungsstruktur (Anteil mittlerer Schul- und Berufsabschlüsse),
- Beschäftigungsstruktur (Arbeitslosenquote, Erwerbstätigenquote, Frauenerwerbsquote),
- Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner, Investitionsrate im produktiven Gewerbe),
- Finanzen (verfügbares Nettoeinkommen privater Haushalte, Schuldenlast öffentlicher Haushalte, Anteil an Sozialhilfeempfänger),
- Soziale Infrastruktur (Anzahl Kindergartenplätze, medizinische Einrichtungen, Ausbildungsangebote),
- Ökologische Ausstattung (Anteil an Frei- und Grünflächen, Anteil des ökologischen Landbaus),
- Technische Infrastruktur (Erreichbarkeit von Oberzentren).

Betrachtet man nun Brandenburg aus der Perspektive räumlicher bzw. regionaler Ungleichheiten unter Einbezug der o.g. Kriterien, so fällt auf, dass es deutliche Unterschiede zwischen den peripheren, eher ländlich geprägten Regionen Brandenburgs und den Regionen in der Nähe von Berlin gibt. Peripherie und Zentrum zeichnen sich durch jeweils spezifische sozioökonomische Lebensbedingungen aus, wobei ein deutliches Zentrum-Peripherie-Gefälle zu erkennen ist (vgl. Segert/Zierke 2005). Das bedeutet also, dass die allgemeinen Lebensbedingungen für die Menschen in der Peripherie wesentlich schlechter sind im Vergleich zu denen des Zentrums – diese profitieren vor allem durch die Nähe zur Bundeshauptstadt Berlin. Um diese räumlich-strukturellen Besonderheiten zu kennzeichnen, unterscheidet die Raumordnung Brandenburgs den engeren Verflechtungsraum, das Berliner Umland mit strukturstarke Regionen, und den äußeren Entwicklungsraum mit eher ländlichen, strukturschwachen Regionen. Die folgende Karte bildet beide Räume ab.

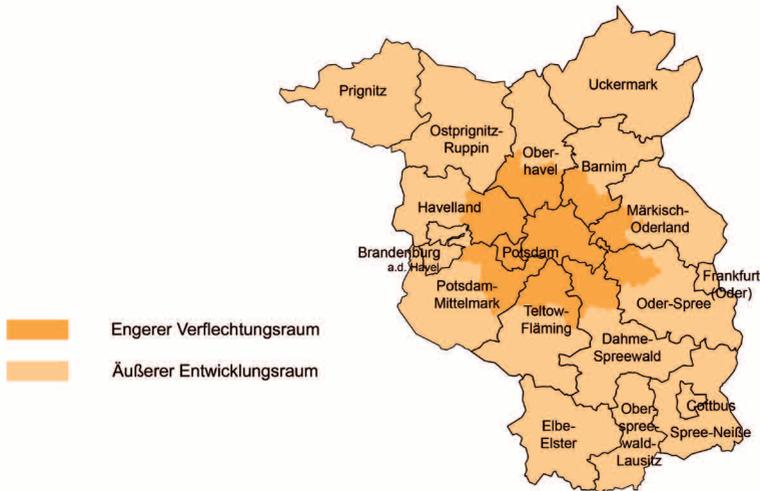


Abb. 2: Engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum Brandenburgs

Als erstes fällt auf, dass die Landkreise wie Tortenstücke um Berlin herum angeordnet sind und so innerhalb eines Landkreises oft beide Räume vertreten sind. Das heißt selbst innerhalb eines Landkreises kann man strukturstarke und strukturschwache Regionen unterscheiden, wobei interessanterweise das bereits angesprochene Zentrum-Peripherie-Gefälle auch auf dieser Ebene erkennbar ist. Des Weiteren fällt auf, dass der äußere Entwicklungsraum flächenmäßig um ein Vielfaches größer ist als der engere Verflechtungsraum. Das bedeutet also, dass der Großteil des Landes Brandenburg defizitäre Lebensbedingungen aufweist und in diesem Sinne entwicklungsbedürftig ist.

Ein weiterer Aspekt sind die allgemeinen gesellschaftlichen sozioökonomischen Entwicklungstrends, wie demografischer Wandel, Globalisierung und wirtschaftlicher Strukturwandel, auf die mit politischen Maßnahmen versucht wird zu reagieren, zum Beispiel: Geburtenrückgang, die Abnahme der Kinderzahlen, Verringerung und Alterung des Erwerbspersonenpotentials und die steigende Lebenserwartung beeinflussen das Mobilitätsverhalten, das Verkehrsaufkommen, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften, die Nachfrage nach altersspezifischer Infrastruktur und geeignetem Wohnraum. Diese allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungstrends stellen insbesondere die Regionen in dem äußeren Entwicklungsraum vor große Herausforderungen und zusätzliche Belastungen, solange diese es nicht

schaffen, ihre eigenen spezifischen Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen zu aktivieren (siehe dazu auch Landesentwicklungsprogramm sowie Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg jeweils Stand 2004; Raumordnungsbericht Brandenburg 2008).

Zum äußeren Entwicklungsraum und damit zum engeren Untersuchungsfeld, gehören Landkreise wie Uckermark, Prignitz und Ostprignitz-Ruppin. Sie verzeichnen zwischen 1991 und 2004 Bevölkerungsverluste von 8% bis zu 18%. In allen drei Landkreisen liegen die privaten Einkommen je Einwohner 2001 nur zwischen 75,6% und 78,6% des Bundesdurchschnitts. Die Steuerbilanz dieser Landkreise ist negativ, die Prignitz bspw. verzeichnet zwischen 1995 und 2000 einen Rückgang der Steuereinnahmen um 52%. Die Uckermark gehört mit 28% im Jahr 2004 zu den Landkreisen mit der höchsten Arbeitslosenquote (vgl. LASA 2008).

2.3 Bestandsaufnahme. Die Kommunalwirtschaft Brandenburgs im Überblick

Unter dem Begriff Kommunalwirtschaft werden im Allgemeinen alle öffentlich- oder privat-rechtlich organisierten Unternehmen zusammengefasst, die sich mehrheitlich im Eigentum einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes befinden (Mehrheitsbeteiligungen über 50%). Sie können als Instrumente der kommunalen Selbstverwaltung zur Realisierung wichtiger öffentlicher Aufgaben – aus eigenen Mitteln, nach eigener Entscheidung und in eigener Verantwortung – verstanden werden.

‘Wichtige öffentliche Aufgaben’ meint hier insbesondere das Gewährleisten einer elementaren Daseinsvorsorge für die Bürger der Gemeinde. Der Begriff Daseinsvorsorge kann inhaltlich, je nach gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Diskursen variieren, meint aber in der Regel die Bereitstellung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller (Dienst-)Leistungen für die Allgemeinheit sowie der dazu nötigen Einrichtungen durch die Gemeinde oder den Gemeindeverband. Aufgabe der Kommune ist demnach, das Aufbauen und Erhalten elementarer sozialräumlicher Existenzbedingungen, die den Menschen überhaupt erst eine adäquate Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen. Von zentraler Bedeutung dabei ist zum einen, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge zu

erschwinglichen Preisen allen Bürgern gleichberechtigt zugänglich sind und zum anderen, dass diese Leistungen flächendeckend und kontinuierlich sowie in angemessener Qualität und in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden (Ronellenfitsch 2003).

Kommunale Unternehmen können also in den verschiedensten Bereichen oder Branchen tätig sein. Klassischerweise sind das z.B. Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Straßenbau und -reinigung, öffentlicher Personennahverkehr, Wohnungswirtschaft, Sparkassen, Kultur- und Grünanlagenpflege, Raumordnung und Bauleitung, Wirtschaftsförderung, Kindertagesstätten, Schulen, Einrichtungen der Jugend-, Sozial- und Altenhilfe sowie Einrichtungen des Gesundheitswesens.

Um einen Überblick über die Kommunalwirtschaft in Brandenburg zu bekommen, stellen wir im folgenden Abschnitt einige Ergebnisse eines vorangegangenen Forschungsprojektes vor. Dabei handelt es sich um eine Untersuchung der Bedeutung der Kommunalwirtschaft Brandenburgs im Ost-West-Vergleich. Die Daten sind vollständig dieser Untersuchung entnommen (vgl. Richter 2007) und in Tab. 2 aufgeführt.

In den insgesamt 543 kommunalen Unternehmen in Brandenburg sind ca. 31.000 Menschen beschäftigt – gemessen an den Arbeitnehmern der Gesamtwirtschaft in Brandenburg ist das ein Anteil von rund 3% (Bezugsjahr: 2002). Die kommunalen Unternehmen verfügen über ein Anlagevermögen von ca. 13 Milliarden Euro und erwirtschaften einen Jahresumsatz von rund 2,6 Milliarden Euro. Somit machen die Umsätze der kommunalen Unternehmen rund 7% des Bruttoinlandsproduktes von Brandenburg aus (Bezugsjahr 2002). Die Nettoinvestitionen der Kommunalwirtschaft haben insgesamt einen Anteil von rund 4% an den Bruttoanlageinvestitionen der brandenburgischen Gesamtwirtschaft (Bezugsjahr 2002). Der Zugang an Sachanlagen kommunaler Wirtschaft fällt mit einem Anteil von rund 7% an den Bruttoanlageinvestitionen der brandenburgischen Gesamtwirtschaft noch ein wenig mehr ins Gewicht (Bezugsjahr 2002).

Die Schwerpunktbranchen decken insgesamt 64% der kommunalen Unternehmen in Brandenburg ab. Sie erwirtschaften 89% der Umsätze und erbringen 91% der Investitionen. Die nicht aufgeführten Branchen sind wirtschaftlich gesehen eher von geringer Bedeutung – der Vollständigkeit halber sei aber darauf verwiesen, dass die nicht aufgeführten Branchen hauptsächlich Dienstleistungen für andere Unternehmen erbringen, wie z.B. Unternehmensberatung, Verwaltung und Führung von Unternehmen (Richter 2007, S. 38).

	Anzahl Betriebe	Anzahl Arbeitnehmer	Personalaufwand in Millionen Euro	Umsatzerlöse in Millionen Euro	Investitionen in Millionen Euro
Energie- und Wasserversorgung	76	2.586	101	522,4	104,1
Verkehr	19	2.219	74,9	109	23
Wohnungen	136	2.333	96,8	833,6	244,9
Krankenhäuser	22	14.213	540,3	801,6	195,1
Abwasser	84	986	38,7	335	213,6
Abfall	10	404	12,3	61,7	8,3
Schwerpunkt-Branchen insgesamt	347	22.741	864	2.663,4	788,9
Kommunalwirtschaft Brandenburg insgesamt	543	31.058	1.095,9	2.999,4	863,1

Tab. 2: *Schwerpunkt-Branchen kommunaler Unternehmen in Brandenburg für 2002*
(Quelle: Richter 2007, S. 37)

Die Mehrheit, über zwei Drittel, der kommunalen Unternehmen in Brandenburg sind als GmbH organisiert, was sie zu der 'beliebtesten' Rechts- und Organisationsform macht, außerdem sind jeweils etwa 15% als Eigenbetrieb oder Zweckverband verfasst. In Bezug auf den Eignerstatus lässt sich feststellen, dass 83% der kommunalen Unternehmen direktes Eigentum einer Stadt, Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes sind; 13% haben einen Landkreis und 3% haben einen Zweckverband als Haupteigner (Richter 2007, S. 38).

Nachdem wir nun ein Profil mit zentralen Strukturdaten der kommunalen Unternehmen erhalten haben, sollen im Folgenden erste Überlegungen und Annahmen über die wirtschaftliche und politische Bedeutung kommunaler Unternehmen in Brandenburg zumindest ansatzweise dargestellt werden.

Doch zuvor vergegenwärtigen wir uns noch einmal die Raumordnung Brandenburgs. Der äußere Entwicklungsraum ist flächenmäßig um ein Vielfaches größer als der engere Verflechtungsraum, weist aber eine viel geringere Bevölkerungsdichte auf, was zu einer Überlagerung von spezifischen Problemen führen kann.

Die Regionen des äußeren Entwicklungsraums weisen bereits existierende Defizite hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Lebensbedingungen auf, die sich aus der Einstufung als 'strukturschwach' ergeben.

Hinzu kommen allgemeine gesellschaftliche Entwicklungstrends wie z.B. Geburtenrückgang oder Alterung der Bevölkerung, die insbesondere die strukturschwachen Regionen des äußeren Entwicklungsraums vor große Herausforderungen stellen und zusätzlich belasten, solange diese es nicht schaffen, ihre eigenen Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen zu aktivieren (siehe dazu auch Landesentwicklungsprogramm sowie Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg jeweils Stand 2004; Raumordnungsbericht Brandenburg 2008).

Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft in Brandenburg lässt sich nur adäquat einschätzen, wenn man das Profil der Kommunalwirtschaft Brandenburgs mit denen der anderen (deutschen) Bundesländer vergleicht. Für die Zwecke unserer Untersuchung soll ein 'exemplarisch-orientierender Vergleich' der jeweiligen Anteile der brandenburgischen Kommunalwirtschaft für die Kriterien Arbeitnehmer, Umsatz, Nettoinvestitionen sowie Zugang an Sachanlagen an der Gesamtwirtschaft mit dem Bundesdurchschnitt ausreichen (Idee und Daten: Richter 2007; vgl. ebd. für eine detaillierte Analyse regionaler Differenzen in der Bedeutung von Kommunalwirtschaft).

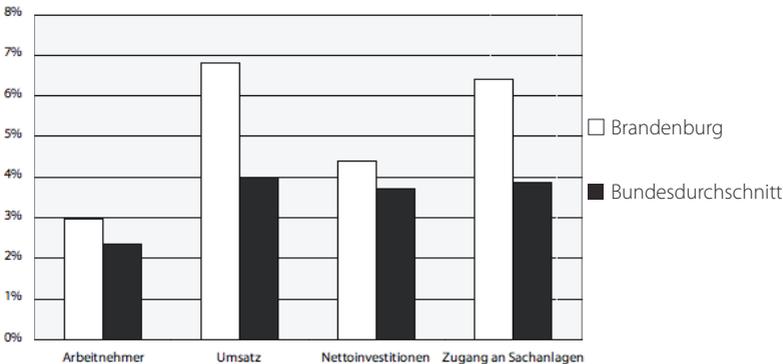


Abb. 3: Die Bedeutung der Kommunalwirtschaft Brandenburgs in Relation zum Bundesdurchschnitt (Quelle: Richter 2007, S. 39)

Wie der Abbildung zu entnehmen ist, liegt Brandenburg in allen Kriterien teilweise deutlich über dem Bundesdurchschnitt, was auf eine relativ große Bedeutung der Kommunalwirtschaft verweist (Richter 2007, S. 39). Die Tatsache, dass Brandenburg 6% aller kommunalen Unternehmen in der Bundesrepublik und damit pro Kopf doppelt so viele (Unternehmen) wie Deutschland insgesamt aufweist, unterstreicht ebenfalls ihre relativ große Bedeutung (Richter 2007, S. 38).

Unter Einbezug der struktur-räumlichen Merkmale des äußeren Entwicklungsraums lässt sich der hohe Stellenwert der Kommunalwirtschaft weiter konkretisieren. Gerade in den strukturschwachen Gemeinden und Landkreisen haben kommunale Unternehmen zunächst eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Häufig sind sie die größten Arbeitgeber und die wichtigsten Auftragsgeber für die örtliche Privatwirtschaft, sie bieten dringend benötigte Ausbildungsplätze an, zählen zu den wichtigsten Investoren und engagieren sich zudem für öffentliche Aufgaben. Ihre wirtschaftliche Bedeutung liegt also in der Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft. Daneben haben kommunale Unternehmen in strukturschwachen Regionen eine hohe politische Bedeutung im Hinblick auf die Steuerung der Kommunalentwicklung, konkret die Verbesserung der Standortqualität für private Investoren und den Erhalt öffentlicher Einflussmöglichkeiten bei der Stadt- und Regionalentwicklung.

Insgesamt gehen wir also davon aus, dass die kommunalen Unternehmen in Brandenburg, insbesondere in den strukturschwachen Regionen, von großer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung sind und einen unverzichtbaren Beitrag zum Erhalt elementarer sozioökonomischer Existenzbedingungen leisten. Oft sind sie die einzigen Fix- und Ausgangspunkte wirtschaftlicher Impulse, da die strukturschwachen Regionen wirtschaftlich gesehen als Standort für die Privatwirtschaft eher unattraktiv sind (Edeling et al. 2006, S. 12).

3. Eine Längsschnittanalyse. Struktur und Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in Brandenburg von 1999 bis 2005

3.1 Methodisches Vorgehen

Ein zentrales Ziel unseres Forschungsvorhabens und bestimmend für den quantitativen Untersuchungsteil, ist das Erfassen und Abbilden der Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in Brandenburg, wobei mit ‚Entwicklung‘ Veränderungen in Umfang und Profil der kommunalen Wirtschaft gemeint sind. Dieses Forschungsziel führt unweigerlich zu der Frage, wie sich Privatisierung überhaupt messen lässt. Daran anschließend kann nach strukturellen Determinanten gesucht werden, die Privatisierungsaktivitäten begünstigen oder hemmen können.

Bisherige Studien zum Thema³ betrachten den Gegenstand der Privatisierung auf der Unternehmensebene. Häufig sind Fallstudien zu bestimmten Privatisierungsvorhaben zu finden. Diese Untersuchung hingegen wird auf einer höheren Aggregationsebene arbeiten. Das Objekt unserer Messung sollen nicht einzelne Unternehmen, sondern Kommunen als deren Eigner sein. Hieran lagern sich dann in der qualitativen Erhebung weitere Fragestellungen an, wie z.B. die spezifischen Akteurskonstellationen, Machtgefüge und Argumentationskalküle in den untersuchten Städten und Gemeinden, die Privatisierung befördern oder hemmen. Des Weiteren schaffen wir mit einer Längsschnittanalyse die Möglichkeit „große Wellen“ zu beobachten. Es soll also vom Einzelfall der Privatisierung abstrahiert und ein allgemeines Muster von Privatisierungstendenzen gesucht werden. Zu diesem Muster gehören neben soziodemografischen Parametern (die im quantitativen Teil getestet werden) auch das eingeeübte Repertoire an Argumenten Pro und Kontra

3 Hodge (2000); Kessides (2004); Bogumil/Holtkamp (2002); Richter/Edeling/Reichard (2006).

Privatisierung, das von den beteiligten Politikern, Verwaltungsangestellten, Unternehmern und dem kommunalen Führungspersonal selektiv aktualisiert, spezifiziert und instrumentalisiert werden kann.

Zunächst soll die Privatisierungsaktivität der Kommunen gemessen werden. Im Folgenden wird daher die Datengrundlage vorgestellt, eine Operationalisierung entwickelt und methodische Schwierigkeiten erörtert.

3.1.1 Verfügbare Datengrundlage

Ähnlich wie bereits existierende Untersuchungen (vgl. Richter/Edeling/Reichard 2006) fußt auch unsere auf Daten von Einzelunternehmen. Diese wurden uns vom Amt für Statistik (AfS) Berlin-Brandenburg im Rahmen der Nutzung des Forschungsdatenzentrums bereitgestellt. Das Ausgangsmaterial besteht aus vier Datensätzen der „Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen“, die jährlich erhoben wird (zur genauen Beschreibung der Erhebung und deren Kennzahlen siehe Richter 2007, S. 26ff). Das Gebiet der Erhebung ist hierbei das Land Brandenburg. Um eine Längsschnittanalyse durchzuführen, wurden die Datensätze aus den Jahren 1999, 2001, 2003 und 2005 genutzt. Die jeweilige Anzahl der öffentlichen Unternehmen ist in Tabelle 3 festgehalten.

Berichtsjahr	1999	2001	2003	2005
Anzahl Fälle	661	657	643	637

Tab. 3: Anzahl der verfügbaren Fälle

Die umfangreiche Datenbasis bot eine Vielzahl relevanter Informationen über die jeweiligen Betriebe. Neben allen Posten der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung wurden auch Beschäftigtenzahlen, Rechtsformen, Anteilseigner und Transfers mit den Haushalten der beteiligten Kommunen erhoben. Aus den vier Datensätzen wurden dann die für uns relevanten Variablen selektiert und in einem Datensatz aggregiert.

Da der Ausgangsdatsatz nach Unternehmen strukturiert ist, unsere Untersuchungseinheit jedoch die Gemeinden sind, ist weitere Umstellungsarbeit nötig gewesen. In einem ersten Schritt wurden die fünf

größten Eigner⁴ mit einem Anteil von mindestens 5% isoliert. Der Gedanke, der dem zugrunde liegt, bezieht sich auf die Steuerungsfähigkeit von Gemeinden mit extrem geringen Anteilen an öffentlichen Unternehmen. Eine 5%ige Beteiligung, so das Kalkül, ermöglicht der Kommune keinen nennenswerten Einfluss auf die Unternehmenspolitik.

Im zweiten Schritt wurden alle Beteiligungen eliminiert, die vom Bund, dem Land, Bezirksverbänden, Zweckverbänden und nur mittelbar gehalten werden⁵ (zur Problematik indirekter Beteiligungen siehe 3.2.3).

Der nun entstandene Datensatz beinhaltet sämtliche für uns relevanten Eigner, gekennzeichnet über ihre Gemeindekennziffer. Diese blieb auch das zentrale Identifikationsmerkmal im Zeitverlauf. Da während der Gemeindegebietsreform im Jahr 2003 Gemeinden und Gemeindeteile zusammengelegt wurden, musste diese Entwicklung auch im vorliegenden Datensatz berücksichtigt werden, um keine Privatisierungsartefakte zu generieren.⁶ Das Einarbeiten der Veränderungen erfolgte über eine Brückentabelle. Die Anzahl der Betriebe, der Beschäftigten, die Anteile an einem gemeinsamen Unternehmen, die Umsätze und das Anlagevermögen wurden hierbei addiert und so die eben beschriebenen ‚Inkonsistenzen‘ im Datenbestand bereinigt. Nun ist es möglich, Privatisierungsverläufe über die Zeit sichtbar zu machen. Für die Analyse wird der Gebietsstand nach der Reform genutzt, da die Daten über Bevölkerung, Stadtrecht, etc. in dieser Form verfügbar sind.

Die Umstellung des Datenmaterials von Unternehmen auf öffentliche Eigner ergab eine Datenbasis von 235 Kommunen, 4 kreisfreien Städten und den 14 Landkreisen. Der Datensatz umfasst zwar nicht alle 419 Kommunen in Brandenburg, es kommen jedoch alle Kommunen vor, die Anteile an öffentlichen Betrieben halten und auch Steuerungsmöglichkeiten haben (Anteil von über 5%). Da für die Untersuchung nur Gemeinden interessant sind, die auch relevante kommunale Wirtschaftstätigkeit aufweisen, kann somit von einer systematischen Stichprobe gesprochen werden, die als Vollerhebung den für uns interessanten Untersuchungsteil umreißt.

4 Nur 42% der Unternehmen hat 2 oder mehr Eigner. Nur 17% haben 5 oder mehr Eigner. Da dies primär sehr kleine Beteiligungen sind, ist diese Gruppe im Bezug auf Privatisierungsaktivitäten einzelner Gebietskörperschaften vernachlässigbar.

5 Insgesamt machen diese Beteiligungen max. 20% der Gesamtbeteiligungen aus, wobei ein großer Anteil auf die mittelbaren Beteiligungen entfällt (rund 17%).

6 Eine Gemeinde, die im Jahr 2001 Betriebe besitzt, dann aber mit einer anderen Gemeinde fusioniert wird, würde ohne die Korrektur als Privatisierer gezählt. Die neue Gemeinde hingegen würde einen Ausbau der kommunalen Wirtschaftstätigkeit aufweisen. Die Gesamtzahl der Betriebe beider Gemeinden hätte sich aber nicht geändert.

Die Analyse der Daten wird auf drei unterschiedlichen administrativen Ebenen⁷ durchgeführt:

- Land Brandenburg (Landkreisbetriebe, Betriebe kreisfreier Städte und kommunale Betriebe)
- Landkreis
- Landkreise (als Summe der Kommunen)
- Landkreise (als Summe der Kommunen und Landkreisbetriebe)
- Landkreisbetriebe (direkt vom Landkreis gehaltene Betriebe)
- Kommunen

3.1.2 Operationalisierung von Privatisierungsaktivität

In bisherigen Untersuchungen wurde Privatisierung primär als Veräußerung von Betrieben behandelt. Privatisierungsaktivität der Kommunen wurde also am Verschwinden ihrer Betriebe gemessen. In der üblichen Wortbedeutung lässt sich Privatisierung hier als Überführung von Unternehmen oder Aufgaben aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich in den privaten Bereich fassen (Hodge 2000). Nun ist die Veräußerung des gesamten Betriebes nicht die einzige Privatisierungsmöglichkeit. Es werden zwei Arten der Privatisierung unterschieden: formelle Privatisierung und materielle Privatisierung.

Formelle Privatisierung

Formelle Privatisierung bedeutet in unserem Sinne, dass die Rechtsform eines Betriebes aus einer öffentlich-rechtlichen in eine private Rechtsform geändert wird. Ein typisches Beispiel wäre die Überführung von Betrieben aus der Rechtsform Eigenbetrieb in eine GmbH. Um dies zu messen, nutzen wir die entsprechende Variable im Datensatz.⁸ Da die Kodierung sehr fein ist und der Erkenntnisgewinn einer sehr differenzierten Kodierung im Bezug auf Privatisierung nicht erkennbar ist⁹, wurde die Rechtsformvariable binär kodiert.

7 Die überörtliche Ebene der Ämter wird hier nicht untersucht.

8 Es ist zu beachten, dass 2003 die Kodierung der Rechtsform umgestellt wurde. In unseren Berechnungen haben wir dies durch eine einheitliche Kodierung ersetzt.

9 Zudem wurde festgestellt, dass die private Rechtsform eine Häufung im Bezug auf die GmbH aufweist, eine differenzierte Betrachtung von Privatisierung also immer eine Verschiebung in Richtung GmbH bedeuten würde.

	1999		2001		2003		2005	
GmbH	479	72,4%	469	71,4%	475	73,9%	467	73,3%
KG/OHG	5	0,8%	6	0,9%	7	1,1%	8	1,3%
Zweckverband	93	14,1%	96	14,6%	79	12,3%	74	11,6%
Eigenbetrieb	84	12,7%	86	13,1%	82	12,7%	86	13,5%
Sonstige öffentliche Rechtsformen	0	0%	0	0%	0	0%	2	0,3%
Gesamt	661	100%	657	100%	643	100%	637	100%

Tab. 4: Absolute und relative Häufigkeiten der Rechtsformen

Eigenbetrieb, Zweckverband und Sonstige Öffentliche Rechtsformen (682 Unternehmen) bilden hierbei die öffentlichen Rechtsformen und KG, OHG und GmbH (1916 Unternehmen) werden als private Rechtsformen verstanden. In diesem Sinne wird formelle Privatisierung erfasst als eine positive relative Veränderung des Anteils privater Rechtsformen an der Anzahl der Gesamtunternehmen einer Gebietskörperschaft. Neben der gewollten Messung einer Verschiebung bei bestehenden Unternehmen, wird zudem die Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in ein Unternehmen in privater Rechtsform direkt erfasst. Es ist evident, dass auch dies als formelle Privatisierung angesehen werden kann.

Eine negative Veränderung des Anteils der privaten Rechtsformen hätte unterschiedliche Erklärungen. Drei Deutungen sind wahrscheinlich: Zunächst kann die Kommune eine Aufgabe aus dem Haushalt in ein Unternehmen in öffentlicher Rechtsform ausgegliedert haben. Eine zweite Bewegung könnte durch die Überführung eines Unternehmens aus einer privaten in eine öffentliche Rechtsform erklärt werden. Diese beiden Deutungen wären in unserer Argumentation das Gegenstück zu formeller Privatisierung.

Die dritte Deutungsvariante entsteht auf Grund unseres methodischen Vorgehens. Durch das Zusammenspiel mit vollkommener materieller Privatisierung (Abgabe eines öffentlichen Unternehmens) kann es zur Verschiebung der Anteile kommen. Es ist daher von einer systematischen Überschätzung (im Falle der materiellen Privatisierung von Unternehmen in öffentlicher Rechtsform) bzw. Unterschätzung (im Falle materieller Privatisierung von öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform) der formellen Privatisierung auszugehen.

Ein Beispiel für die Unterschätzung formeller Privatisierung: Eine Kommune hält Anteile an 6 Unternehmen. Hiervon befinden sich 4 in privater und 2 in öffentlicher Rechtsform. Dies ergibt also einen Anteil von 66% der privatrechtlich organisierten Unternehmen am gesamten Unternehmensstamm der Kommune. Wird jetzt ein privatrechtliches

Unternehmen materiell privatisiert, so verändert sich das Verhältnis auf 3 zu 2. Der Anteil der privaten Rechtsformen sinkt also auf 60%, obwohl kein Akt der formellen Privatisierung stattfand. Man sieht also, dass sich materielle Privatisierung verzerrend auf das Bild der formellen Privatisierung auswirkt.

Unsere Analysen versuchen dieses Artefakt weitgehend zu meiden. Bei den Feinanalysen der Branchen werden Abgänge der unterschiedlichen Rechtsformen explizit erfasst. Nur auf der generalisierenden Ebene, bei der wir den Trend im Land Brandenburg betrachten und quantifizieren, kann es zu solchen Unter- bzw. Überschätzungsartefakten kommen. Vereinfachend gehen wir jedoch davon aus, dass sich diese Effekte im Mittel eliminieren und daher vernachlässigt werden können.

Materielle Privatisierung

Die zweite Dimension der Operationalisierung ist, wie oben bereits angesprochen, die materielle Privatisierung. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen verschiedenen Arten der materiellen Privatisierung. Zunächst kann es eine vollständige Vermögensprivatisierung sein. Dies bedeutet, dass ein Betrieb, der sich im Besitz der Gemeinde befindet, komplett aus der direkten Kontrolle der Gemeinde entlassen wird. Üblicherweise geht dieser Betrieb über an einen privaten Investor, der dann die Aufgabe für die Kommune erledigt und komplett ohne Verbindung zur Kommune wirtschaftet. Diese Art der Privatisierung wird vor allem im Rückgang der Anzahl der Betriebe in der Kommune erfasst.

Eine weitere Art der materiellen Privatisierung ist das gemeinsame Betreiben von Unternehmen, zusammen mit privaten Investoren. Die Kommune verliert hierbei nicht die komplette Kontrolle über das Unternehmen, da sie nur Teile veräußert und kann daher noch steuernd eingreifen. Anders als die vollständige Privatisierung ist diese Art jedoch nicht durch ein Verschwinden der Betriebe operationalisierbar. Vielmehr verkauft eine Kommune Anteile seiner privatrechtlich organisierten Unternehmen. Hierdurch zeigt sich, dass die Anzahl der Betriebe als einzige Maßzahl für materielle Privatisierung zu kurz greift. Hinzu kommt zudem, dass wir mit aggregierten Daten arbeiten und die vollständige Privatisierung durch eine Neugründung verdeckt werden kann. Mit diesen methodischen Problemen konfrontiert, sollten zusätzliche Indikatoren genutzt werden, um Privatisierungen sichtbar zu machen.

Zunächst ist anzunehmen, dass sich eine Privatisierung auf das gesamte Anlagevermögen in kommunaler Hand auswirkt. Ein erster Indikator wäre daher die Summe des Anlagevermögens einer Gemeinde.

In einigen Branchen, besonders im Dienstleistungsbereich, ist das Anlagevermögen zu gering, um einen deutlichen Indikator für Privatisierung darzustellen. Hier bietet es sich an, die Anzahl der Beschäftigten als weitere Maßzahl zu nutzen. Idealtypisch sollten alle drei Variablen bei einer vollständigen materiellen Privatisierung reagieren. In unserem Konstrukt, reicht jedoch schon die Reaktion von zwei Variablen, um eine vollständige Privatisierung anzuzeigen.

Alternativ könnte der Umsatz als Indikatorvariable hinzugezogen werden. Ein Rückgang des Umsatzes würde auf eine Privatisierung hindeuten. Im Verlauf des Projektes wurde jedoch festgestellt, dass es methodische Schwierigkeiten bei der Nutzung dieser Variable gibt. Über das Hinzuziehen der Anteile der jeweiligen Eigenkommune, ist es möglich, teilweise Privatisierungen zu messen. Indem wir das Anlagevermögen und die Anzahl der Beschäftigten mit den kommunalen Eigentumsanteilen gewichten, reagieren diese auch bei einer Veräußerung von Anteilen und messen somit auch Teilveräußerungen. So wird ein Abfall der anteilig Beschäftigten zusammen mit einer Abnahme des anteiligen Anlagevermögens als Hinweis auf das Veräußern von Anteilen gesehen, das sich nicht in der Anzahl der Betriebe widerspiegelt. Diese Indikatoren sollen am Ende dieses Kapitels zu einem Index zusammengefasst werden, der dann eine quantitative Einschätzung zur Privatisierungsaktivität eine Kommune geben kann.

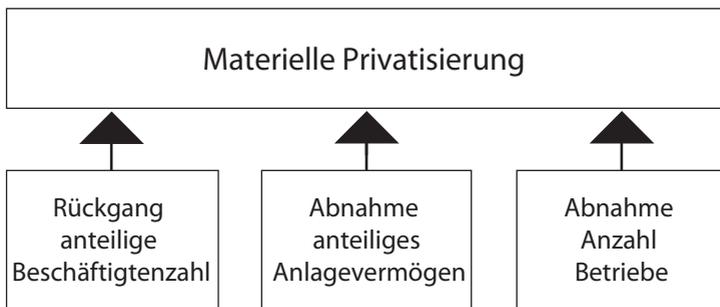


Abb. 4: Operationalisierung von materieller Privatisierung

Um eine differenzierte Betrachtung der Privatisierungsaktivität zu ermöglichen, ist es notwendig, verschiedene Differenzierungen einzuführen. Auf der Ebene der deskriptiven Statistik soll hierfür die Branchenzugehörigkeit ein Analysekriterium sein. Hieran lässt sich testen, welche Branchen besonders stark privatisiert werden. Es können somit Hypothesen über die Privatisierung aufgrund von Investitionsstau (in

anlagevermögensintensiven Branchen) oder Personalrationalisierung/flexibilisierung (in personalintensiven Branchen), sowie Privatisierung von kommunalen Randtätigkeiten (Bau, Betrieb von Freizeitanlagen, etc.) nachgegangen werden. Wir erfassen in unserem Branchenschema die großen kommunalen Tätigkeitsbereiche (Versorgung/Entsorgung, Verkehr, Wohnungswesen, Krankenhäuser) und neuere, quantitativ kleinere Bereiche, wie z.B. Wirtschaftsförderung, Unternehmensdienstleistungen und soziale Tätigkeitsbereiche (Sportstätten, Naherholungsgebiete, etc.). Ausgangspunkt ist die Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ)¹⁰, die allerdings in vergrößerter Form eingesetzt wurde. Unter Einbezug bereits vorliegender Forschungsleistungen über die Verteilung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit (vgl. Kapitel 2.3 sowie Richter 2007) ergab sich folgende Brancheneinteilung: Wohnungswesen, Abwasser, Wasser, Gas, Fernwärme, Verkehr, Krankenhäuser sowie Abfall. Mit dieser Einteilung gelang es ca. 61% des Datensatzes zu klassifizieren. Jedoch blieb die Kategorie Sonstiges mit knapp 40% sehr groß. Die übliche Branchenbetrachtung musste erweitert werden, um das angesprochene differenzierte Bild zur Privatisierung zu liefern. Es wurden die weiteren Bereiche „Verwaltung und Führung von Unternehmen und Betrieben (meist Holdings)“, „Soziales, Kultur, Bildung“ sowie „Bau“ gebildet. Hiermit werden weitere 13% der Unternehmen Branchen zugeordnet. Die verbleibenden Unternehmen sind in ihrem Tätigkeitsbereich so breit bestreut, dass sie in der Residualkategorie „Sonstiges“ zusammengefasst wurden. Mit der neuen Klassifizierung waren somit 74% der Unternehmen im Datensatz erfasst, die Residualkategorie bildeten die restlichen 26%. Abbildung 5 zeigt die Verteilung der Unternehmen auf die Branchen.

10

Innerhalb der Längsschnittanalyse kam es zu einer Umstellung der WZ-Schlüssel von WZ93 zu WZ2003. Im Projektverlauf wurde daher die Wirtschaftszweigklassifikation vereinheitlicht.

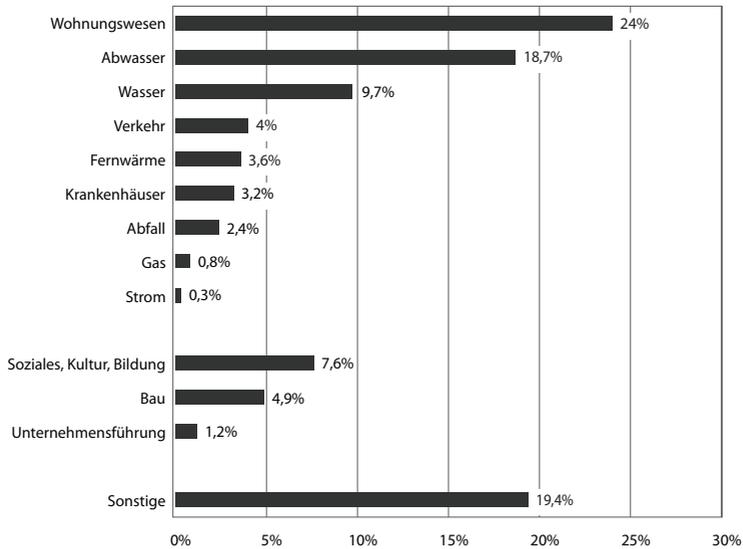


Abb. 5: Vorkommenshäufigkeit der Branchen

3.2 Methodische Schwierigkeiten

Wir berufen uns bei unseren Auswertungen auf die Erhebung durch den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik. Trotz der großen Erfahrung und Genauigkeit im Erhebungsverfahren kann es zu systematischen und zufälligen Fehlern kommen. Während des Analyseprozesses wurden die Ursprungsdatensätze und die daraus resultierenden Analysedatensätze einer inhaltlichen und logischen Konsistenzprüfung unterzogen. Im Ergebnis musste mit fehlenden Werten in den Erhebungsbögen umgegangen werden. Hinzu kommen methodische Probleme bei der Erfassung der mittelbaren Beteiligungen und der Sonderstellung der kreisfreien Städte in der kommunalen Wirtschaft. Im Folgenden soll unser Umgang mit diesen Problemen offen gelegt und einer qualitativen sowie quantitativen Bewertung unterzogen werden.

3.2.1 Vollständigkeit der Daten

Trotz gegebener Sorgfalt beim Erfassen der Datensätze kann es im Erhebungsverlauf zu Fehlern bei der Übernahme oder beim Ausfüllen der Erhebungsbögen kommen. Folgende Fehlerquellen können auftreten:

- a) Der Erhebungsbogen wird nicht vollständig ausgefüllt.

Die zuständige Stelle für die Rückmeldung an die Erhebungsstelle kann hier schlichtweg vergessen haben, diverse Felder in der Statistik auszufüllen. Neben diesen Versäumnissen kann es durchaus passieren, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen eine Option für das Ausfüllen vorgeben. Dies wäre aus den jeweiligen Erhebungsvorschriften ersichtlich. Für unsere Beurteilung stellt sich das Problem, dass kein Verlauf der Indikatoren erhoben werden kann, wenn Daten, egal aus welchen Gründen fehlen. Da dies in beiden Fällen zu Inkonsistenzen in der Beurteilung der Privatisierung führt, betrachten wir beides als Fehler und eliminieren in den Ursprungsdatensätzen sämtliche Fälle auf Ebene der Unternehmen, die keine Beschäftigten oder keinen Umsatz berichten. Da das Unternehmen jedoch in der anschließenden Erhebungsperiode Zahlen gemeldet haben kann, werden in einem zweiten Schritt die markierten Unternehmen aus allen Jahresdatensätzen entfernt. Ein Unternehmen, das z.B. im Jahr 2005 keine Umsatzdaten berichtet hatte, wird in unserem Datensatz auch dann entfernt, wenn es an den drei vorhergehenden Berichtszeitpunkten vollständig berichtete. Diese Entscheidung wurde getroffen, da wir Privatisierung über die Zeit messen. Wir erfassen somit Fälle, wie den oben geschilderten nicht als Privatisierung, sondern eliminieren ihn bereits vorher. Dieses relativ radikale Vorgehen führt zwar zu einer Reduzierung des Datenbestandes, schafft jedoch für unsere Messung eine konsistente Datenbasis, ohne dass Eingabefehler durch Artefakte als Privatisierungen erscheinen.

- b) Felder im Erhebungsbogen sind falsch ausgefüllt.

Es kann passieren, dass die Unternehmen die Daten zwar in den Bogen eintragen, jedoch nicht in die richtigen Felder. Ein typischer Fall ist laut Landesbetrieb die Verwechslung von „Umsatz“ und „sonstigen betrieblichen Erträgen“. Eine stichprobenhafte Überprüfung ergab, dass diese Fälle auch in unserem Datensatz zu finden sind, was den Umgang mit dieser Variable schwierig gestaltet. Des Weiteren misst der Indikator „Umsatz“ Privatisierung nicht valide. Teilveräußerungen von Anla-

gevermögen würden sich z.B. positiv auf den Umsatz auswirken und damit eine Bewegung entgegen der Annahme, dass bei Privatisierung der Umsatz sinkt, verursachen. Es wurde daher entschieden, von Umsätzen abzurücken und die Abnahme des Anlagevermögens der Unternehmen als Indikator für Privatisierung zu nutzen. Hier sind solche Fehler nicht bekannt. Es können jedoch interessante Datenkonstellationen gefunden werden, in denen das Anlagevermögen eines Unternehmens 1 Euro beträgt. Hier könnte es sich um ein Teilunternehmen in einer Holding handeln oder ein reines Betriebsunternehmen, das z.B. nur das Versorgungsnetz betreibt, selbst jedoch kein maßgebliches Anlagevermögen besitzt oder ausschließlich geleaste Anlagen betreibt, für die dann für Zwecke statischer Plausibilitätsprüfung der Wert 1€ gesetzt wird. Uns scheint jedoch trotz dieser Konstellationen das Anlagevermögen der bessere Indikator zu sein. Umsätze werden nur auf der Ebene der konkreten Fallanalyse genutzt, da hier bei jedem Auftreten einzeln geprüft werden kann, ob ein Eingabefehler und Steigerungen durch Veräußerungen vorliegen.

3.2.2 Sonderfälle. Kreisfreie Städte

Potsdam, Brandenburg, Cottbus und Frankfurt/Oder sind vier besondere Fälle in unserer Betrachtung von Privatisierung. Die vier kreisfreien Städte übernehmen auch jene Aufgaben, die einem Landkreis zufallen. Zudem zeichnen sie sich durch stark nach oben abweichende Bevölkerungszahlen aus. Es erscheinen hier also zwei Problembereiche, die unsere Analyse verzerren können. Zum einen sind die kreisfreien Städte strukturell unterschiedlich durch ihre Einwohnerzahl. Dies führt dazu, dass sie erheblich mehr öffentliche Betriebe aufweisen¹¹ als die restlichen Gemeinden. Diese Tendenz wird noch durch das zweite Problem verschärft. Aufgaben, die bei kleineren Gemeinden vom Landkreis übernommen werden können, werden hier auch in der gleichen Gebietskörperschaft erbracht. Es ist daher davon auszugehen, dass die kreisfreien Städte zum einen ein größeres Auftragsvolumen (mehr Umsatz, mehr Anlagevermögen, etc.) haben, da sie mehr Aufgaben für mehr Bewohner erfüllen. Durch die Bündelung der kommunalen und der Landkreisaufgaben können kreisfreie Städte einen größeren Erfahrungsschatz hinsichtlich des Führens von Betrieben bzw. eine

11 Anzahl der Betriebe 2005: Potsdam – 16; Brandenburg/Havel – 13; Cottbus – 13; Frankfurt (Oder) – 11; bei einem Mittelwert rund 3 im Land Brandenburg

leistungsfähigere Beteiligungsverwaltung aufbauen, als es kreisangehörige Kommunen können. Dadurch könnte die Bereitschaft zur Privatisierung verzerrend beeinflusst werden. Aufgrund dieser strukturellen Unterschiede nehmen wir die vier kreisfreien Städte Brandenburgs bei unserer Analyse der Privatisierungsaktivität in großen Teilen heraus. Zudem bezieht sich unser Forschungsinteresse auch auf ‚typische brandenburgische Kommunen‘ und diese sind, im Gegensatz zu den größeren kreisfreien Städten, in der Regel eher kleinere Gemeinden mit einer vergleichsweise relativ geringen Einwohnerzahl.

Deskriptiv werden nur bei der Branchenanalyse und bei der Privatisierungsaktivität in Gesamtbrandenburg die Daten der kreisfreien Städte genutzt. In der induktiven, interfertiellen Statistik werden sie einzig beim Testen der Wirtschaftsstärke (gemessen am Bruttosozialprodukt) als Fälle einbezogen, da auf Grund der groben VGR-Daten diese Analyse nur auf Kreisebene durchgeführt werden kann und damit kreisfreie Städte als strukturell gleich im Vergleich zu Landkreisen plus Kommunen betrachtet werden können.

3.2.3 Indirekte Beteiligungen

Kommunen können auf unterschiedliche Art Beteiligungen an öffentlichen Betrieben halten. Die übliche Form, besonders bei kleineren Kommunen, ist die direkte Beteiligung. Die Kommune ist unmittelbar der Eigner. Die zweite Form, eher verbreitet in größeren Kommunen mit vielen Betrieben, ist die mittelbare Beteiligung. Es gibt zwei Möglichkeiten, wie diese mittelbaren Beteiligungen entstehen:

- Die Kommune hält direkte Anteile an einer Holding, die wiederum die Anteile an den restlichen kommunalen Unternehmen hält.
- Es existieren zwischen den kommunalen Unternehmen Kreuzbeteiligungen.

Da der Ursprungsdatensatz nach Unternehmen strukturiert ist, sind im Falle mittelbarer Beteiligungen im Datenfeld des Eigners, andere Unternehmen zu finden. Der Datensatz müsste also noch weiter umgestellt werden. Das LDS hatte für die Auflösung der Verschachtelung der Unternehmen ineinander noch kein Vorgehen formuliert. Da die Algorithmen entsprechend komplex sind, konnte dies auch nicht von

uns im gegebenen Zeitrahmen erreicht werden. Daher werden indirekte Beteiligungen in unserer Analyse leider nicht berücksichtigt. Bei einem Mittelwert von ca. 3 Unternehmen pro Kommune¹² ist es jedoch unwahrscheinlich, dass die besprochenen Holdingkonstrukte bzw. Kreuzbeteiligungen häufig auftreten. Nichtsdestotrotz sollen die oben angesprochenen Probleme im Folgenden qualitativ und quantitativ bewertet werden.

3.2.4 Bewertung der Datensatzbereinigungen

Da wir auf Grund der oben beschriebenen Unzulänglichkeiten im Datensatz bzw. bei der Datenanalyse auf einen Ausschnitt verzichten müssen, um valide Ergebnisse zu erzielen, ist es wichtig, zu ergründen, wie viele Fälle durch die einzelnen Schritte der Bereinigung verloren gehen.

Die Originaldaten

Setzen wir zunächst rein deskriptiv bei den Originaldaten an: Hier sind 1999 40.352 Personen in 570 Betrieben beschäftigt, die ein Anlagevermögen von 14,3 Milliarden Euro ausweisen. Diese Unternehmen erzielen einen Umsatz von 3,5 Milliarden Euro. Im Jahr 2005 beträgt die Anzahl der Beschäftigten 36.231 in 549 Betrieben. Das Anlagevermögen steigt auf 15,3 Milliarden Euro. Eine ähnliche Aufwärtsbewegung ist auch bei den Umsätzen (auf 4,1 Milliarden Euro) zu erkennen.

Eliminieren von Fällen mit fehlenden Daten

Nach der ersten Bereinigung der Daten um die Fälle mit fehlenden Werten sind es im Schnitt 3% weniger Beschäftigte, die in unserer Datengrundlage erfasst werden. Vom Anlagevermögen gehen uns 6% verloren, der Umsatz musste um 3% gemindert werden. Analog werden im Schnitt 9% der Unternehmen aus dem Datensatz entfernt.

Eliminieren von Kleinstanteilen

Im zweiten Bereinigungs-schritt werden die Eigner mit Kleinstanteilen (unter 5%) eliminiert. Dies führt zu einem Rückgang um 2% bei den

12

Gemessen als Mittelwert aller Kommunen mit Beteiligungen.

Beschäftigten, 6% beim Anlagevermögen und 3% bei den Umsätzen. Die Anzahl der Unternehmen bleibt jedoch konstant, da nur die Anteile aus dem Datensatz entfernt wurden.

Eliminieren von unerwünschten Eignertypen und mittelbaren Beteiligungen

Der letzte Schritt zur Bereinigung des Datensatzes ist das Ausschließen der nicht gewünschten Eignertypen (Land, Zweckverbände und nichtöffentliche Beteiligungen) und der mittelbaren Beteiligungen. Da der Datensatz zu diesem Zeitpunkt schon so ungestellt wurde, dass die Unternehmen entsprechend ihrer Anteile auf die Eignerkommunen verteilt wurden, ist es nur möglich, den Verlust im Bezug auf die Indikatoren zu beobachten. Es gehen 18% der Beschäftigten, 11% des Anlagevermögens und 21% der Umsätze für die Analyse verloren.

Indikator	Originaldaten (1999)				Verluste
		1. Schritt	2. Schritt	3. Schritt	Gesamt
Unternehmen	570	9%	0%	./.	9%
Anlagevermögen	14,3 Milliarden Euro	6%	6%	11%	23%
Beschäftigte	40,352	3%	2%	18%	23%
Umsatz	3,5 Milliarden Euro	3%	3%	21%	27%

Tab. 5: *Verluste durch Datensatzbereinigung*

Der Gesamtverlust beträgt somit rund ein Viertel des Gesamtdatensatzes in allen relevanten Kategorien. Neben den quantitativen Verlusten kommt man zu der Einschätzung, dass die Qualität der Daten zugenommen hat. Potentielle Artefaktbildung kann nun besser kontrolliert werden. Fehlende Daten verzerren somit nicht mehr die Messung der Privatisierungsaktivität, die Befunde werden damit valider.

Die Breite der folgenden Untersuchung zeigt, dass man mit dem bereinigten Datensatz sowohl generalisierend arbeiten kann, als auch einzelne Branchen und sogar in Teilen Unternehmen rekonstruieren kann, um damit das Phänomen Privatisierung im Land Brandenburg ausgiebig zu beschreiben.

Es müssen jedoch einige Einschränkungen zur Interpretation der beschriebenen Privatisierungsindikatoren gemacht werden. Zunächst ist die Untersuchung blind gegenüber mittelbaren Beteiligungen. Da diese nicht zufriedenstellend erhoben werden können und ihre Analyse eine komplett neue und komplexe Betrachtung erfordert, können wir

nur auf diese Schwäche hinweisen und weiteren Forschungsbedarf signalisieren. Hinzu kommen Phänomene, die sich (besonders im strukturschwachen Raum) in unserer Operationalisierung als Privatisierung äußern, jedoch auf andere Maßnahmen zurückzuführen sind. So kann die Beschäftigtenzahl auch sinken, wenn vorher der Betrieb so genannte Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM, 1-Euro-Jobs) o.ä. genutzt hat, die dann jedoch ausliefen. Diese Beschäftigungsmaßnahmen sind in unserem Datensatz nicht bereinigt, es ist also der Einzelfallanalyse überlassen, diese Verzerrungen offen zu legen. Auch das Anlagevermögen kann ohne Privatisierung zurückgehen. Der Rückbau von Wohnanlagen und Versorgungsnetzen, der die Kapazitäten an den Bevölkerungsrückgang anpasst, wirkt mindernd auf das Anlagevermögen, ohne dass (Teil-)Veräußerungen stattfanden. Hiervon ist besonders der äußere Entwicklungsbereich betroffen.

3.3 Umfang und Entwicklung formeller Privatisierung in Brandenburg

Im folgenden Abschnitt befassen wir uns mit dem Phänomen der formellen Privatisierung kommunaler Unternehmen in Brandenburg. Wir wollen, bezogen auf formelle Privatisierungsaktivitäten, Veränderungen in Umfang und Profil kommunaler Wirtschaft auf verschiedenen Analyseebenen in der Zeit von 1999 bis 2005 untersuchen. Es geht also im Folgenden darum, formelle Privatisierung im Zeitverlauf adäquat zu erfassen und zu beschreiben.

Zu Beginn dieses Kapitels haben wir formelle Privatisierung definiert als eine Veränderung der Rechtsform eines Betriebes, von einer öffentlich-rechtlichen in eine private Rechtsform. Da die von uns verwendeten Daten der amtlichen Statistik bereits die Variable ‚Rechtsform‘ enthalten, können wir diese auch entsprechend nutzen und formale Privatisierung zumindest direkter erfassen als materielle Privatisierung. Insofern stellt die Verteilung privater und öffentlicher Rechtsformen auf die kommunalen Unternehmen in Brandenburg sowie deren Schwankung bzw. Veränderung den zentralen Ausgangspunkt unserer Untersuchung dar. Da, wie bereits erwähnt, die Kodierung der Variable ‚Rechtsform‘ in unseren Daten ursprünglich sehr fein ist, der Erkenntnisgewinn einer sehr differenzierten Kodierung jedoch im Bezug auf Privatisierung nicht erkennbar ist, wurde die Rechtsformvariable

zur Vereinfachung binär kodiert: Ö – öffentliche Rechtsformen¹³ und P – private Rechtsformen¹⁴. Jedem im Datensatz enthaltenen Unternehmen und jeder Beteiligung wurde eine der zwei Ausprägungen zugeordnet. Diese Unterteilung ermöglichte die Einschätzung der relativen Verteilung der Rechtsformen im Zeitverlauf.

Die deutlich erhöhte Übersichtlichkeit wurde zum Preis eines Informationsverlustes erkaufte: Besonderheiten in der Rechtsformverteilung einzelner Sektoren, etwa ein gehäuftes Auftreten von Zweckverbänden oder GmbHs, ließen sich nach der Umformung nicht mehr nachvollziehen. Um zu einem tiefergehenden Verständnis der Strukturen der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs zu gelangen, wurde die Variable der Rechtsform in unterschiedlichen Varianten mit anderen Variablen verknüpft. Die folgenden Variablen fanden in unterschiedlichen Kombinationen Verwendung:

- die binär nach öffentlich vs. privat kodierte Rechtsform der öffentlichen Unternehmen;
- die Anzahl der kommunalen Unternehmen;
- die Anzahl der Beteiligungen;
- die Höhe der Anteile an den Unternehmen;
- die Anzahl der Beschäftigten;
- die Höhe des Anlagevermögens in Millionen Euro;
- der Anteil privater Eigentümer an Unternehmen mit einer privaten Rechtsform;
- die Branchenzugehörigkeit der Unternehmen.

Jedem Unternehmen wurde eine Zahl für die Rechtsform und die Entwicklung im Zeitverlauf zugewiesen. So erhielten etwa alle Unternehmen mit einer privaten Rechtsform, die den gesamten Zeitraum der Erhebung über existierten, den Wert 1. Unternehmen öffentliche Rechtsform, die kontinuierlich bestanden, erhielten den Wert 2. Unternehmen, die formell privatisiert wurden erhielten den Wert 3. Unter Rückgriff auf die Zahlen konnten dann Gruppen von Unternehmen gebildet und hinsichtlich ihrer Unterschiede untersucht werden. Dazu wurden weitere Maßzahlen wie etwa Durchschnitt, Standardabweichung und Fallzahl herangezogen. Durch dieses Vorgehen ließen sich Fragen der folgenden Art untersuchen: Wurden Unternehmen privater Rechtsform häufiger verkauft bzw. geschlossen als Unternehmen

13 Eigenbetrieb, Zweckverband und sonstige öffentliche Rechtsformen.

14 KG, OHG, AG und GmbH.

öffentlicher Rechtsform oder wuchsen Unternehmen privater Rechtsform im Schnitt schneller als Unternehmen öffentlicher Rechtsform?

Um das relative Gewicht der Unternehmen öffentlicher, bzw. privater Rechtsform innerhalb der kommunalen Wirtschaft einschätzen zu können, wurde zusätzlich die Größe der Unternehmen berücksichtigt und verglichen. Zwei Variablen wurden zur Berechnung herangezogen: die Anzahl der Beschäftigten und der Umfang des Anlagevermögens. Aus beiden Variablen wurden Durchschnittswerte berechnet, die für einen Vergleich zwischen den beiden Gruppen – Unternehmen öffentlicher und Unternehmen privater Rechtsform – herangezogen wurden.

Angesichts einer zum Teil sehr hohen Standardabweichung (hinsichtlich der Größe) innerhalb der Gruppen ist den Aussagen über die Entwicklungen in Gesamtbrandenburg lediglich ein geringes Gewicht beizumessen. Da durch die Vorgehensweise bei der Gruppenbildung Unternehmen in einer Kategorie zusammengefasst werden, die sich sowohl hinsichtlich ihrer Größe als auch ihrer Aufgabe stark unterscheiden, lassen sich auf der Ebene Gesamtbrandenburgs lediglich Tendenzaussagen von begrenzter Reichweite treffen. Für einen großen Teil der untersuchten Unternehmen besitzen diese allgemeinen Aussagen keinerlei Relevanz, da die Muster der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Branchen stark voneinander abweichen. Ein größeres Gewicht ist hingegen den detaillierten Branchenanalysen beizumessen: Aufgrund identischer oder ähnlicher Aufgaben und geringer Größenunterschiede sind die Aussagen für einzelne Sektoren der öffentlichen Wirtschaft wesentlich präziser.

Neben der Analyse der Verbreitung der Rechtsformen und deren relativer Bedeutung wurde untersucht, ob eine der beiden Ausprägungen häufiger mit den im Datensatz enthaltenen Merkmalen der Eigentumsstruktur auftrat. Den folgenden Fragen wurde durch die Kombination aus den Variablen Anzahl der Unternehmen, Anzahl der Beteiligungen und Höhe der Anteile an den Unternehmen nachgegangen: Befanden sich Unternehmen in öffentlicher Rechtsform, bzw. in privater Rechtsform häufiger im Besitz eines einzigen Eigners? Wie viele Beteiligungen entfielen im Durchschnitt auf die Unternehmen? Veränderte sich die Verteilung und durchschnittliche Anzahl der Beteiligungen pro Unternehmen über die Jahre?

Die Veränderung der Kernvariablen (Anzahl der Unternehmen, Anzahl der Beschäftigten und Anlagevermögen) wurde mit den Gesamtschwankungen der gleichen Variablen kontrastiert. Das Konzept wurde eingeführt, da sich die Ab- und Zugänge, beispielsweise von Unternehmen, in einigen Fällen (annähernd) gegenseitig aufhoben.

In diesem Fall blieb das Ausmaß der tatsächlichen Fluktuation aus der Längsschnittperspektive unsichtbar. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen und die Fluktuationen bei der Analyse zu berücksichtigen, wurden die nicht aufaddierten Ab- und Zugänge an Unternehmen, Beteiligungen, Beschäftigten und Anlagevermögen (nach Rechtsform differenziert) ermittelt. Die Schwankungen wurden primär mit Bezug auf folgende Fragestellung untersucht: Hatten starke Schwankungen einen Einfluss auf die Sektorstrukturen? Veränderte sich die Struktur einer Branche oder wurden die Strukturen reproduziert, blieben also die wesentlichen Merkmale einer Branche erhalten, obwohl ein erheblicher Teil der Unternehmen und der Beschäftigten ausgetauscht wurde?

3.3.1 Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs

Im Datensatz traten, verteilt auf die sechs Jahre der Erhebung, insgesamt 544 verschiedene öffentliche Unternehmen auf. Eine deutliche Mehrheit der Fälle – 378 Unternehmen – oder knapp 70% wurde in privater Rechtsform geführt. Von diesen 378 Unternehmen existierten 270 Unternehmen über den gesamten Zeitraum der Untersuchung, 33 Unternehmen mit einer privaten Rechtsform wurden neu gegründet und 64 Unternehmen in privater Rechtsform verkauft oder geschlossen. Lediglich rund 30%, respektive 162 Unternehmen hatten eine öffentliche Rechtsform. Davon existierte etwa die Hälfte – 84 Unternehmen – kontinuierlich über den gesamten Zeitraum. 33 weitere Unternehmen waren Neugründungen und 37 Unternehmen wurden veräußert oder geschlossen. Jeweils 8 Unternehmen mit einer öffentlichen und 11 mit einer privaten Rechtsform traten lediglich an einem Messpunkt auf.¹⁵

15 Aufgrund der relativ geringen Anzahl von Messpunkten, ist die Einordnung der Fälle nicht immer trennscharf. Existierte in dem Datensatz etwa ein Unternehmen nur im ersten Jahr und verschwand danach aus dem Datensatz wurde dies als materielle Privatisierung gewertet, bzw. als Schließung. Aus dem Datensatz ist jedoch nicht ersichtlich, ob das Unternehmen nur zu einem Zeitpunkt auftrat oder schon länger existierte. Da bei der Klassifizierung zwischen einmalig auftretenden Unternehmen und materiellen Privatisierungen unterschieden wurde, kann es insofern zu einer falschen Einordnung von Unternehmen gekommen sein. Vor dem gleichen Problem stand die Einordnung jener Fälle, die nur im letzten Jahr auftraten. Unternehmen wurden als neu gegründete Unternehmen gewertet, auch wenn nicht mit Sicherheit feststellen ließ, ob sie nur in diesem einen Jahr existierten.

Kontinuierlich private Rechtsformen	270	50%
Kontinuierlich öffentliche Rechtsformen	84	15%
Formelle Privatisierung	4	1%
Neugründung private Rechtsform	33	6%
Neugründung öffentliche Rechtsform	33	6%
Materielle Privatisierung aus privater Rechtsform	64	12%
Materielle Privatisierung aus öffentlicher Rechtsform	37	7%
Einmalig öffentliche Rechtsform	8	1%
Einmalig private Rechtsform	11	2%

Tab. 6: *Unternehmen nach Verlaufstyp*

Mittels Subtraktion der aufaddierten Anteile öffentlicher Eigentümer vom addierten Anlagevermögen der im Datensatz enthaltenen öffentlichen Unternehmen privater Rechtsform, wurde der kumulierte Anteil privater Eigentümer an den Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft berechnet. Über den Zeitraum der Untersuchung schwankte der Anteil privater Eigentümer an den Unternehmen zwischen 4% und 5%. Da der Anteil privater Eigentümer anhand der Differenz zwischen den Anteilen der kommunalen brandenburgischen Eigner und der Gesamtsumme berechnet wurde, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Anteile kommunaler Eigner aus anderen Bundesländern bei der Berechnung miteinbezogen wurden.

Gemessen an der Anzahl der kommunalen Unternehmen schrumpfte die öffentliche Wirtschaft Brandenburgs im Untersuchungszeitraum. So zeigt sich bei der Betrachtung der Unternehmen über die Jahre (Tab. 7) eine weitgehend stabile Verteilung der Rechtsformen bei einer insgesamt abnehmenden Anzahl von Unternehmen. Die Anzahl der Unternehmen privater Rechtsform verringerte sich kontinuierlich von 334 auf 307 und die Anzahl der Unternehmen öffentlicher Rechtsform von 125 auf 117. Der Anteil privater Rechtsformen nahm in der Folge geringfügig von 73% auf 72% ab. Damit dominierten private Rechtsformen zu jedem Zeitpunkt der Erhebung in der Verteilung, weitgehend unbeeinflusst von der Verringerung der Anzahl der Unternehmen insgesamt.

	1999	2001	2003	2005
Betriebe mit einer privaten Rechtsform	334	319	318	307
Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform	125	129	116	117
Gesamt	459	448	434	424

Tab. 7: Betriebe nach Rechtsformen

Eine weitergehende Unterteilung der Unternehmen nach der Anzahl der Eigentümer zeigt, dass nicht alle Unternehmen gleichermaßen von Schließung oder Veräußerung betroffen waren. Unternehmen privater Rechtsform mit mehr als einem Eigentümer waren mit 42 Abgängen am stärksten betroffen. Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit einem Eigner verzeichneten 37 Abgänge, Unternehmen mit einem Eigner privater Rechtsform 33. Die geringste Anzahl von 12 Abgängen wies die Gruppe der Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehr als einem Anteilseigner auf.

Aus der Längsschnittperspektive betrachtet (Abb. 6), waren es die Unternehmen privater Rechtsform mit mehreren Eignern, deren Anzahl sich über die sechs Jahre der Untersuchung am stärksten verminderte. Die Anzahl der Unternehmen mit lediglich einem Eigner blieb dagegen annähernd konstant. Die Anzahl der Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehreren Eignern verringerte sich bis 2005 um sechs Unternehmen. Diese Entwicklung war auf den sehr unterschiedlichen Grad der Fluktuation zurückzuführen. Zwar ging eine erhebliche Anzahl von Unternehmen, sowohl öffentlicher als auch privater Rechtsform, mit lediglich einem Eigner im Zeitverlauf aus dem Datensatz ab, doch wurden diese Verluste weitgehend wieder durch Neuzugänge ausgeglichen. Dies traf jedoch auf Unternehmen mit mehr als einem Eigner nur in einem geringeren Ausmaß zu. Statt zu einem Austausch der Akteure kam es in der Gruppe der Unternehmen mit mehreren Eignern zu einem Nettoverlust. Diese Entwicklung lässt auf einen langsamen Bedeutungsverlust von Zweckverbänden insgesamt schließen, auch wenn Unternehmen privater Rechtsform weitaus stärker betroffen waren.

Die Zahlen zeigen zwar, dass die Anzahl der Unternehmen mit mehreren Eignern, häufig vermutlich Zweckverbände, abnahm. Aus dem Abgleich mit der Anzahl der Beteiligungen, dem durchschnittlichen Beschäftigungsvolumen und dem durchschnittlichen Anlagevermögen ist jedoch zu schließen, dass vor allem die Bedeutung der Unternehmen öffentlicher Rechtsform trotz des Rückbaus wuchs. Mithilfe der Daten lässt sich ein Umstrukturierungs- und Konzentrationsprozess

nachzeichnen, in dessen Verlauf sich eine wachsende Anzahl von Anteilseignern in Unternehmen mit einem stark wachsenden Anlagevermögen zusammenschloss. Einen ersten Hinweis auf diese Entwicklung gibt die Verteilung der Beteiligungen.

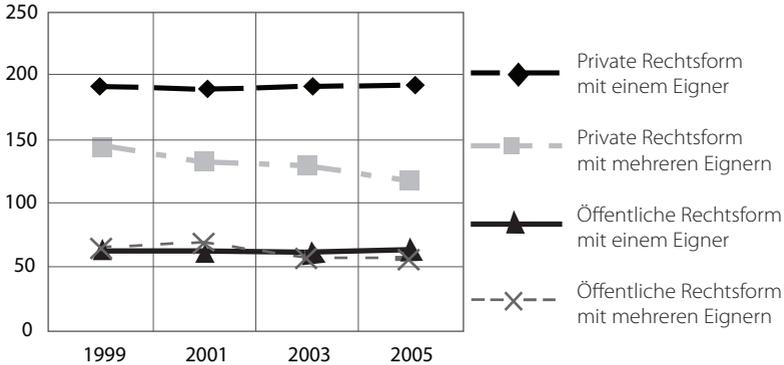


Abb. 6: Anzahl Unternehmen nach Rechtsform und Anzahl der Eigentümer

Hinsichtlich der Gesamtentwicklung zeigt sich zunächst ein der Entwicklung bei den Unternehmen ähnliches Bild: Insgesamt nahm die Anzahl der Beteiligungen zwischen 1999 und 2005 von zunächst 673 auf 648 ab. Nach Rechtsform differenziert zeigt sich dagegen ein im Vergleich zur Entwicklung bei den Unternehmen entgegengesetzt verlaufender Trend. Die Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen privater Rechtsform schrumpfte, während die Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen öffentlicher Rechtsform zunahm. Damit verschob sich auch das Verhältnis der Rechtsformen, der Anteil privater Rechtsformen sank von 69% im Jahr 1999 auf 64% im Jahr 2005: eine zunehmende Anzahl von Beteiligungen verteilte sich auf eine schrumpfende Anzahl von Unternehmen öffentlicher Rechtsform.

	1999	2001	2003	2005
Beteiligungen mit einer privaten Rechtsform	467	433	435	414
Beteiligungen mit einer öffentlichen Rechtsform	206	241	238	234
Gesamt	673	674	673	648

Tab. 8: Beteiligungen nach Rechtsform

Einen Eindruck dieser Entwicklung vermittelt Abbildung 7. Schon zu Beginn des Zeitraumes der Untersuchung entfielen im Schnitt mehr Beteiligungen auf Unternehmen in öffentlicher Rechtsform. Über die Jahre zeichnet sich dann bei diesen Unternehmen eine deutliche Zunahme der durchschnittlichen Anzahl ab. Im Vergleich dazu stagnierte die durchschnittliche Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen privater Rechtsform.

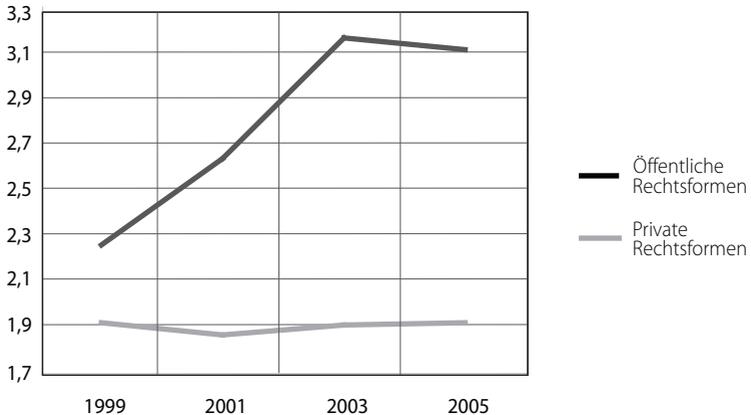


Abb. 7: Durchschnittliche Anzahl der Beteiligungen pro Betrieb nach Rechtsform

Ein Abgleich des durchschnittlichen Anlagevermögens (Tab. 9) zeigt darüber hinaus, dass Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehreren Eignern in einem großen Umfang Anlagevermögen aufbauten und Unternehmen privater Rechtsform hinsichtlich ihres durchschnittlichen Anlagevermögens stagnierten. Gemessen am Anlagevermögen waren Unternehmen privater Rechtsform zudem im Schnitt schon zu Beginn der Längsschnittdaten wesentlich kleiner und, wie sich an der Standardabweichung ablesen lässt, hinsichtlich der Größe auch ähnlicher. Betrachtet man die beiden Gruppen von Unternehmen in Bezug auf die Beschäftigungsentwicklung, bestätigt sich der Eindruck teilweise: Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehreren Eignern bauten im Schnitt Beschäftigung auf. Abweichend zur Entwicklung beim Anlagevermögen kam es bei Unternehmen privater Rechtsform im Schnitt sogar zu einer Verringerung bei der Beschäftigung.

	1999	2001	2003	2005
Betriebe in privater Rechtsform mit mehreren Eignern				
Anzahl der Unternehmen	144	131	128	116
Durchschnittliches Anlagevermögen pro Betrieb	16	16	16	16
Gesamtes Anlagevermögen	2.300	2.157	1.964	1.836
Betriebe in öffentl. Rechtsform mit mehreren Eignern				
Anzahl der Unternehmen	64	68	56	55
Durchschnittliches Anlagevermögen pro Betrieb	40	42	54	56
Gesamtes Anlagevermögen	2.546	2.879	2.948	3.087

Tab. 9: *Anlagevermögen in Unternehmen nach Rechtsform und Eigentumsstruktur (in Millionen Euro)*

	1999	2001	2003	2005
Betriebe in privater Rechtsform mit mehreren Eignern				
Anzahl der Unternehmen	144	131	128	116
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	72	60	57	48
Gesamtbeschäftigte	10.425	7.852	7.155	5.588
Betriebe in öffentl. Rechtsform mit mehreren Eignern				
Anzahl der Unternehmen	64	68	56	55
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	24	23	28	30
Gesamtbeschäftigte	1.528	1.578	1.567	1.640

Tab. 10: *Beschäftigung in Unternehmen nach Rechtsform und Eigentumsstruktur*

Aus der Analyse der Eigentumsstrukturen lässt sich die folgende allgemeine Schlussfolgerung ziehen: Zwischen 1999 und 2005 fanden sich vermehrt Gemeinden über Beteiligungen in öffentlicher Rechtsform mit mehreren Eignern zusammen um in kapital-, aber wenig arbeitsintensiven Sektoren der öffentlichen Wirtschaft gemeinsam Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erledigen. Wie die Branchenanalysen im Detail nachweisen, handelte es sich dabei primär um die Bereiche der Wasser- und der Abwasserwirtschaft. Unternehmen privater Rechtsform mit mehreren Anteilseignern stagnierten dagegen hinsichtlich ihres Anlagevermögens und bauten im Schnitt Beschäftigung ab. Obgleich die Anzahl der Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehreren Anteilseignern rückläufig war, nahm deren relatives Gewicht in der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs deutlich zu.

Obwohl die Bedeutung der Unternehmen öffentlicher Rechtsform mit mehreren Eignern, in der Regel vermutlich Zweckverbände, zunahm, lässt sich mit Blick auf die gesamte öffentliche Wirtschaft das Gegenteil feststellen. Schon zu Beginn des Erhebungszeitraumes dominierten Unternehmen privater Rechtsform die öffentliche Wirtschaft. Im Laufe der Jahre nahm deren Bedeutung weiter zu. Dieser Sachverhalt sticht hervor, wenn die Größe der Unternehmen gemessen an der Anzahl der Beschäftigten miteinbezogen wird. Vergleicht man etwa Unternehmen öffentlicher und privater Rechtsform, die den gesamten Zeitraum der Untersuchung über existierten, wird der Unterschied deutlich. So waren Unternehmen privater Rechtsform (Tab. 11) 1999 im Durchschnitt mehr als doppelt so groß wie Unternehmen öffentlicher Rechtsform. Zwar verringerten sich die Unterschiede über die Jahre vor allem durch den Rückgang der durchschnittlichen Größe der Unternehmen privater Rechtsform, doch an der grundsätzlichen Divergenz zwischen den Rechtsformen konnte dieser Trend nichts ändern.

	1999	2001	2003	2005
Kontinuierlich öffentliche Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	84	84	84	84
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	35	34	35	36
Gesamtbeschäftigte	2.926	2.855	2.976	3.033
Kontinuierlich private Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	270	270	270	270
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	74	71	72	67
Gesamtbeschäftigte	19.797	19.090	19.286	17.922

Tab. 11: Beschäftigung in kontinuierlich bestehenden Unternehmen nach Rechtsform

Betrachtet man die Verteilung der Beschäftigten auf die Rechtsformen, zeigt sich ein prägnantes – weiter wachsendes – Übergewicht privater Rechtsformen bei einem zugleich insgesamt schrumpfenden Beschäftigungsvolumen. So nahm die Anzahl der Beschäftigten zwischen 1999 und 2005 um insgesamt knapp 4.900 Beschäftigte ab, dies entspricht einem Rückgang von 14%. Wird zusätzlich unterschieden, in welchen Rechtsformen sich die beschäftigenden Unternehmen befanden, zeigt sich, dass die Verluste ausschließlich auf Unternehmen öffentlicher Rechtsform entfielen, während Unternehmen privater Rechtsform im Schnitt leicht Beschäftigung aufbauten. In diesem Zusammenhang sticht vor allem das Ausmaß des Beschäftigungsabbaus in Unterneh-

men öffentlicher Rechtsform hervor. Insgesamt verringerte sich das Beschäftigungsvolumen in diesem Bereich um über 5.800 Beschäftigte, bzw. knapp 60% gemessen am Ausgangswert. Ein Großteil des Abbaus ereignete sich zwischen 2001 und 2003, während in den folgenden Jahren in einem geringen Umfang Beschäftigung aufgebaut wurde.

	1999	2001	2003	2005
Beschäftigte in Betrieben mit privater Rechtsform	24.268	21.581	27.423	25.191
Beschäftigte in Betrieben mit öffentl. Rechtsform	9.723	8.894	3.665	3.903
Gesamtbeschäftigte	33.991	30.475	31.088	29.094

Tab. 12: Beschäftigte nach Rechtsform

Die Analyse der Entwicklungen in den einzelnen Branchen zeigt, dass ein Großteil der Veränderungen bei der Beschäftigung auf Umstrukturierungen im Krankenhauswesen zurückzuführen war. Im Rahmen eines intensiven Konzentrationsprozesses wurden Häuser formell privatisiert, zusammengelegt und kleinere Unternehmen geschlossen. Zum Teil handelte es sich insofern schlicht um Umschichtungen formeller Art, da nicht die Beschäftigten das Unternehmen wechselten, sondern das Unternehmen lediglich die Rechtsform. Die Entwicklungen bei der Beschäftigung mündeten in einer starken Verschiebung der Gewichte der Rechtsformen: Der Anteil der Beschäftigten, die in einem Unternehmen privater Rechtsform angestellt waren, wuchs zwischen 1999 und 2005 von 71% auf 87%.

	1999	2001	2003	2005
kontinuierlich öffentliche Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	84	84	84	84
Durchschnittliches Anlagevermögen pro Betrieb	30	32	37	40
Gesamtes Anlagevermögen	2.480	2.656	3.126	3.321
kontinuierlich private Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	270	270	270	270
Durchschnittliches Anlagevermögen pro Betrieb	31	32	31	29
Gesamtes Anlagevermögen	8.362	8.489	8.189	7.830

Tab. 13: Anlagevermögen kontinuierlich bestehender Unternehmen nach Rechtsform (in Millionen Euro)

Die Gewichtung der Unternehmen an der Anzahl ihrer Beschäftigten hat auf ein zu Beginn des Untersuchungszeitraumes bereits bestehendes und im Zeitverlauf weiter wachsendes Übergewicht privater Rechtsformen hingedeutet. Bemisst man das relative Gewicht öffentlicher Unternehmen stattdessen am Umfang ihres Anlagevermögens, legen die Zahlen ein zu dieser Einschätzung konträr stehendes Ergebnis nahe. Legt man einem Vergleich wieder die Gruppe der kontinuierlich bestehenden Unternehmen zugrunde, zeigt sich eine wachsende Bedeutung der Unternehmen öffentlicher Rechtsform. Im Durchschnitt wuchs deren Anlagevermögen von 30 auf 40 Millionen Euro, während das durchschnittliche Anlagevermögen von Unternehmen privater Rechtsform im gleichen Zeitraum von 31 auf 29 Millionen Euro sank. Dieser Befund stimmt überein mit dem Bild bei der Gesamtentwicklung des Anlagevermögens (Tab. 13). In Gesamtbrandenburg wuchs das Anlagevermögen öffentlicher Unternehmen insgesamt leicht um 167 Millionen Euro. Nach Rechtsform differenziert zeigt sich, dass der gesamte Zuwachs auf Unternehmen öffentlicher Rechtsform zurückging, die ihr Anlagevermögen in einem Umfang von etwa 670 Millionen Euro erhöhten. Unternehmen privater Rechtsform verringerten dagegen insgesamt ihr Anlagevermögen in einem Umfang von etwa einer halben Milliarde Euro.

	1999	2001	2003	2005
private Rechtsform	9.024	9.002	8.899	8.518
öffentliche Rechtsform	3.349	3.752	3.489	4.022
Gesamt	12.373	12.754	12.389	12.540

Tab. 14: Anlagevermögen nach Rechtsform (in Millionen Euro)

Die zur Beschreibung der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs herangezogenen Variablen verweisen auf gegenläufige Entwicklungen, die sich nur bedingt zu einem stimmigen Gesamtbild zusammenfügen lassen. So kann mit Blick auf die Gesamtentwicklung eine deutliche Verminderung der Anzahl der Unternehmen, ihres Beschäftigungsvolumens, aber auch der Anzahl der Beteiligungen festgestellt werden. Diese Entwicklung lässt auf einen deutlichen Rückbau der kommunalen Wirtschaftstätigkeit schließen. Im Gegensatz dazu steht das deutliche Wachstum des Anlagevermögens, das eher eine zunehmende Bedeutung der kommunalen Wirtschaft vermuten lässt.

Bezieht man neben den absoluten Zahlen auch die Rechtsformverteilung mit ein, ergibt sich ein noch uneinheitlicheres Gesamtbild

(Abb. 8). Bei den Unternehmen veränderte sich die Aufteilung nur geringfügig, der übergroße Anteil privater Rechtsformen blieb weitgehend bestehen. Die Anzahl der Beteiligungen verringerte sich, die Beteiligungen an Unternehmen öffentlicher Rechtsform nahmen zu. Das Beschäftigungsvolumen nahm insgesamt ab, doch die Anzahl der Beschäftigten in Unternehmen privater Rechtsform wuchs. Dagegen ging die Beschäftigung in Unternehmen öffentlicher Rechtsform dramatisch zurück. Das Anlagevermögen vergrößerte sich insgesamt, allerdings nur in Unternehmen öffentlicher Rechtsform, Unternehmen privater Rechtsform bauten im Schnitt Anlagevermögen ab.

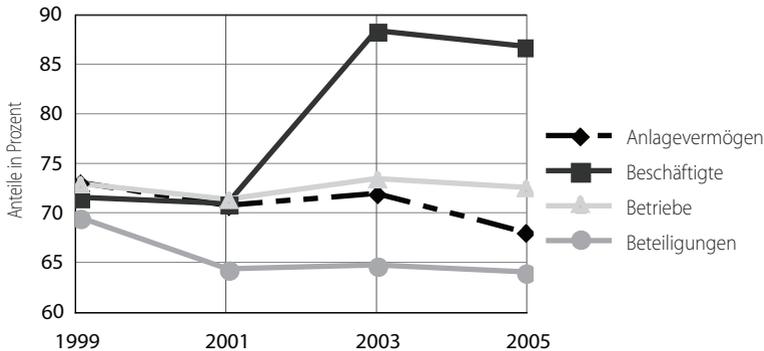


Abb. 8: Anteil privater Rechtsformen

Die konträr verlaufenden Entwicklungen sind, wie die Branchenanalyse zeigt, ein Resultat der Überlagerung stark divergierender Muster der öffentlichen Aufgabenerfüllung in den unterschiedlichen Sektoren. So zeichnen sich im Krankenhauswesen andere Entwicklungen ab als bei der Abwasserentsorgung oder im kommunalen Wohnungswesen. Die Widersprüchlichkeit der Gesamtentwicklung ist ein Ergebnis der Überlagerung sehr heterogener Entwicklungen in den Branchen. Um diese partikularen Entwicklungen sichtbar zu machen, werden im Folgenden zwei Branchen einer detaillierten Einzelanalyse unterzogen. Die Auswahl der Branchen wurde anhand der Werte der Schwankungen vorgenommen. Als interessante Fälle wurden jene Branchen betrachtet, in denen es zu den stärksten Fluktuationen von Unternehmen, Beschäftigten und Anlagevermögen kam.

3.3.2 Wohnungswesen

Im brandenburgischen Wohnungswesen wurde zwischen 1999 und 2005 in erheblichem Umfang öffentliches Wohneigentum verkauft. Diese Entwicklung äußerte sich in dem höchsten Nettoverlust an Anlagevermögen, den eine einzelne Branche hinzunehmen hatte. Sowohl die Verluste an Anlagevermögen als auch an Beschäftigten entfielen auf Beteiligungen an Betrieben mit einer privaten Rechtsform. Lediglich die kreisfreie Stadt Potsdam entwickelte sich gegen den brandenburgischen Trend durch die Neugründung eines großen öffentlichen Unternehmens mit umfangreichem Immobilienbesitz. Formelle Privatisierungen von Unternehmen traten im öffentlichen Wohnungswesen Brandenburgs nicht auf.

Aus dem brandenburgischen Wohnungswesen flossen im Erhebungszeitraum über eine Milliarde Euro Anlagevermögen aus Betrieben mit einer privaten Rechtsform ab. Über 272 Millionen Euro kamen im selben Zeitraum in Betrieben mit einer privaten Rechtsform hinzu. Damit entfielen 24% des insgesamt in Brandenburg hinzugekommenen und 57% des abgegangenen Anlagevermögens auf den Sektor Wohnungswirtschaft.

Die Branche zeichnete sich insgesamt durch eine vergleichsweise kleinteilige Struktur aus. Die relativ stabile Anzahl von 117 Unternehmen (Tab. 15) verteilte sich zu jedem Zeitpunkt der Erhebung auf über 158 Anteilseigner (Tab. 16). Dabei gestaltete sich die Gruppe der Anteilseigner überaus heterogen. Sowohl kreisfreie Städte als auch Landkreise und eine Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden zählten zu den Eigentümern.

Betriebe mit einer privaten Rechtsform dominierten über den gesamten Erhebungszeitraum, auch wenn Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform mit einem Anteil von 4,3% im Jahr 1999 auf 6,8% im Jahr 2005 leicht an Gewicht hinzugewinnen konnten (Tab. 15). Diese Verschiebung des Verhältnisses zwischen der Anzahl von Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform und Betrieben mit einer privaten Rechtsform ging auf eine zahlenmäßige Veränderung beider Quantitäten zurück. Die Anzahl der Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform nahm leicht zu, während sich die Anzahl der Betriebe mit einer privaten Rechtsform geringfügig verringerte.

	1999	2001	2003	2005
Betriebe mit einer privaten Rechtsform	115	113	112	109
Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform	5	4	6	8
Gesamt	120	117	118	117

Tab. 15: Wohnungswesen. Betriebe nach Rechtsformen differenziert

Hinsichtlich der Besitzstrukturen zeichneten sich moderate Veränderungen im kommunalen Wohnungswesen ab. Diese Entwicklungen betrafen zum einen die von den Gemeinden gehaltenen Beteiligungen (Tab. 16). Es erfolgte eine begrenzte Umschichtung hin zu öffentlichen Rechtsformen. Die relative Veränderung ergab sich aus dem Abbau von Beteiligungen an Unternehmen mit einer privaten Rechtsform sowie einem geringen Anstieg der Anzahl der Unternehmen öffentlicher Rechtsform. Die Verschiebungen wurden begleitet von einer Verringerung der Anzahl der Beteiligungen insgesamt. In der Folge traten Gemeinden häufiger als alleinige Eigner von Unternehmen auf (Tab. 17). Da jedoch auch die Anzahl der Betriebe (mit mehreren Eignern) insgesamt rückläufig war, blieb die durchschnittliche Anzahl der Beteiligungen an Unternehmen mit mehreren Eignern insgesamt stabil bei 2,3. Private Mit-Eigentümer besaßen im Zeitraum der Erhebung für die öffentliche Wohnungswirtschaft keine wesentliche Relevanz.

Der gesamte Anteil an Unternehmen der öffentlichen Wohnungswirtschaft, gehalten von privaten Eigentümern, belief sich kontinuierlich auf etwa 2%.

	1999	2001	2003	2005
Beteiligungen privater Rechtsform	160	153	152	150
Beteiligungen öffentlicher Rechtsform	6	5	6	8
Gesamt	166	158	158	158

Tab. 16: Wohnungswesen. Beteiligungen nach Rechtsformen differenziert

	1999	2001	2003	2005
Anteileigner pro Betrieb Gesamte Beteiligungen	86	77	72	72
Anteileigner pro Betrieb Mittelwert	2,3	2,3	2,6	2,3

Tab. 17: Wohnungswesen. Durchschnittliche Anzahl der Eigner pro Betrieb

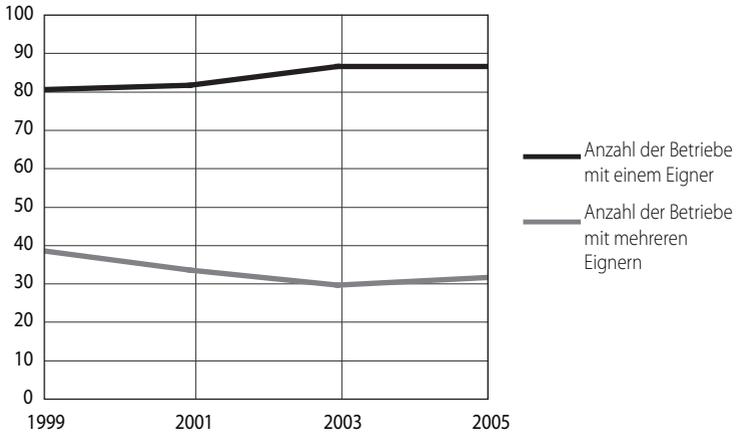


Abb. 9: Wohnungswesen. Eignerstruktur

Ein Sachverhalt sticht bei einer Analyse auf der Ebene der Einzelbetriebe hervor: In der Branche Wohnungswesen (Tab. 18) wurde im Zeitraum der Untersuchung nicht eine einzige formelle Privatisierung vollzogen. Ferner zeigt sich auch auf dieser Betrachtungsebene das Übergewicht privater Rechtsformen. Von den insgesamt auftretenden Betrieben im Bereich der öffentlichen Wohnungswirtschaft verblieben 106 Betriebe respektive 83% über den gesamten Erhebungszeitraum in privater Rechtsform. Neun Betriebe mit einer privaten Rechtsform oder 7% wurden im Erhebungszeitraum veräußert. Von den fünf Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform bestanden lediglich drei über den gesamten Untersuchungszeitraum, zwei weitere wurden materiell privatisiert. Hinzu kamen acht Neugründungen, davon fünf Betriebe mit einer öffentlichen und drei Unternehmen mit einer privaten Rechtsform.

Betriebe	Anzahl	Häufigkeit
Kontinuierlich private Rechtsformen	106	83%
Kontinuierlich öffentliche Rechtsformen	3	2%
Formelle Privatisierung	0	0
Neugründung private Rechtsform	3	2%
Neugründung öffentliche Rechtsform	5	4%
Materielle Privatisierung aus privater Rechtsform	9	7%
Materielle Privatisierung aus öffentlicher Rechtsform	2	2%

Tab. 18: Wohnungswesen. Verlaufsformen auf der Ebene der Einzelbetriebe

Differenziert nach der Anzahl der Beschäftigten nahm das Gewicht öffentlicher Rechtsformen geringfügig zu. Die Anzahl der Beschäftigten in Betrieben mit einer privaten Rechtsform fiel von 2.647 im Jahr 1999 auf 1.986 Beschäftigte im Jahr 2005. Dagegen vergrößerte sich die Anzahl der Beschäftigten in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform von lediglich 17 im Jahr 1999 auf 325 im Jahr 2005. Insgesamt wurde jedoch in einem erheblichen Umfang Beschäftigung abgebaut.

	1999	2001	2003	2005
Beschäftigte in Betrieben mit privater Rechtsform	2.647	2.480	2.243	1.986
Beschäftigte in Betrieben mit privater Rechtsform (nur öffentliche Anteile)	2.596	2.447	2.223	1.963
Beschäftigte in Betrieben mit öffentlicher Rechtsform	17	11	63	325

Tab. 19: Wohnungswesen. Beschäftigte nach Rechtsformen

Ein Vergleich des Anteils der auf die Unternehmen zugerechneten Beschäftigten mit der Verteilung der Rechtsformen über die Unternehmen zeigt eine leicht auseinander fallende Verteilung, die sich im Laufe der Jahre vertieft. Während zu Beginn der Erhebung 4,2% der Betriebe über eine öffentliche Rechtsform verfügten, waren lediglich 0,6% der Beschäftigten in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform angestellt. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes verschob sich der Anteil der Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform um über 2% auf 6,5%. Der Anteil der Beschäftigten, die in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform arbeiteten, stieg dagegen rasant auf 14,1%. Diese Entwicklung lässt auf eine Veränderung der (durchschnittlichen) Größe der Betriebe schließen. So hatten Betriebe mit einer privaten Rechtsform im Durchschnitt im Jahr 1999 etwa 23 Beschäftigte, bis 2005 nahm deren durchschnittliche Anzahl stetig auf 18 Beschäftigte ab.

	1999	2001	2003	2005
Mittelwert Beschäftigte in Betrieben mit privater Rechtsform	23	22	20	18
Mittelwert Beschäftigte in Betrieben mit öffentl. Rechtsform	3	3	11	41

Tab. 20: Wohnungswesen. Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten pro Betrieb nach Rechtsformen

Verursacht wurde die Veränderung in Betrieben mit privaten Rechtsformen durch eine geringe Abnahme der Unternehmen (Tab. 15) bei einem – zugleich stattfindenden – umfangreichen Abbau der Beschäftigung (Tab. 19). Bei den Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform entwickelte sich sowohl die Anzahl der Beschäftigten als auch die Anzahl der Unternehmen in die entgegengesetzte Richtung (Tab. 15). Die Beschäftigung wurde ausgeweitet, während zugleich die Zahl der Betriebe in einem moderaten Umfang anstieg. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der durchschnittlichen Aufteilung der Beschäftigten auf die Unternehmen wieder (Tab. 20).

Allerdings wurde der Wachstumsschub in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform ausschließlich durch neu gegründete Unternehmen verursacht. Dieser Sachverhalt wird sichtbar, wenn alle neu gegründeten und veräußerten Betriebe aus der Betrachtung entfernt werden (Tab. 21). In kontinuierlich bestehenden Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform zeigt sich nun eine Stagnation des durchschnittlichen Beschäftigungsvolumens. Folglich ging der Beschäftigungszuwachs auf neu gegründete Unternehmen öffentlicher Rechtsform zurück. Ein Blick in die Daten zeigt, dass fast der gesamte Zuwachs effektiv von einem einzigen Fall verursacht wurde.

Bei den Betrieben mit einer privaten Rechtsform bleibt die allgemeine Tendenz der Verteilung auch nach Herauslösen der neu gegründeten und veräußerten Fälle erhalten. Durchschnittlich sank die Beschäftigung von 25 im Jahr 1999 auf 19 im Jahr 2005. Der Trend für Unternehmen mit einer privaten Rechtsform bleibt also – von einem leicht variierenden Ausgangs- und Endniveau abgesehen – bestehen.

	1999	2001	2003	2005
Beschäftigte in Betrieben in kontinuierlich privater Rechtsform	25	23	21	19
Beschäftigte in Betrieben in kontinuierlich öffentl. Rechtsform	4	3	4	3

Tab. 21: *Wohnungswesen. Beschäftigung in kontinuierlich bestehenden Unternehmen*

Im öffentlichen Wohnungswesen Brandenburgs kam es im Erhebungszeitraum zu einer umfangreichen materiellen Privatisierung kommunalen Wohn- und Immobilieneigentums. Diese Entwicklung schlug sich in einer deutlichen Verringerung des öffentlichen Anlagevermögens um 400 Millionen Euro nieder (Tab. 22). Dabei hatten Unternehmen mit einer privaten Rechtsform über die Jahre Verluste

hinzunehmen, während Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform Anlagevermögen aufbauen konnten.

So nahm das betriebliche Anlagevermögen in privater Rechtsform von über 6,6 Milliarden Euro auf etwas über 5,9 Milliarden Euro ab. Zusammengenommen kam es damit zu einem Verlust im Umfang von knapp 731 Millionen Euro. Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform konnten hingegen insgesamt einen Zuwachs an Anlagevermögen in der Höhe von etwa 330 Millionen Euro verbuchen.

	1999	2001	2003	2005
Anlagevermögen in Betrieben mit privater Rechtsform	6.634	6.574	6.226	5.903
Anlagevermögen in Betrieben mit öffentlicher Rechtsform	37	32	30	367
Gesamt	6.671	6.606	6.257	6.271

Tab. 22: Wohnungswesen. Anlagevermögen nach Rechtsformen (in Millionen Euro)

Das Verhältnis zwischen dem Anlagevermögen von Betrieben mit einer öffentlichen und von Betrieben mit einer privaten Rechtsform verlief der Tendenz nach entsprechend der Beschäftigungsentwicklung, wenn auch im Umfang weniger dramatisch (Tab. 23). Das durchschnittliche Anlagevermögen in Betrieben mit einer privaten Rechtsform sank von etwas über 57 Millionen Euro auf knapp 53 Millionen Euro ab. Dagegen wuchs das durchschnittliche Anlagevermögen von Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform von über 7 Millionen Euro im Jahr 1999 auf knapp 46 Millionen Euro an. Der Vergleich zwischen kontinuierlich bestehenden Unternehmen und Neugründungen, bzw. Veräußerungen offenbart, dass die Zuwächse ausschließlich von einer Gruppe verursacht wurden: neu gegründeten Unternehmen.¹⁶

	1999	2001	2003	2005
Anlagevermögen in Betrieben mit privater Rechtsform	57	57	54	52
Anlagevermögen in Betrieben mit öffentlicher Rechtsform	7	8	5	45

Tab. 23: Wohnungswesen. Anlagevermögen pro Betrieb nach Rechtsformen (in Millionen Euro)

16

Eine Überprüfung anhand der Daten zeigt, dass nur ein Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform, das den gesamten Erhebungszeitraum über existierte, einen Gewinn an Anlagevermögen verzeichnen konnte.

Lässt man die neu gegründeten und abgegangenen Unternehmen außer Acht und betrachtet lediglich Betriebe (Tab. 24), die über den gesamten Erhebungszeitraum existierten, zeigt sich sowohl für die Betriebe mit einer privaten als auch für Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform ein schrumpfendes durchschnittliches Anlagevermögen. Dabei fiel der durchschnittliche Verlust für Betriebe mit einer privaten Rechtsform mit 6,6 Millionen Euro deutlich höher aus. Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform hatten lediglich einen durchschnittlichen Verlust von 0,4 Millionen Euro hinzunehmen.

	1999	2001	2003	2005
Anlagevermögen kontinuierlich private Rechtsformen	60,8	60,8	57,2	54,2
Anlagevermögen kontinuierlich öffentliche Rechtsformen	9,2	9,5	8,7	8,8

Tab. 24: *Wohnungswesen. Anlagevermögen pro Betrieb in kontinuierlich bestehenden Unternehmen nach Rechtsformen (in Millionen Euro)*

Zu Beginn des Erhebungszeitraumes besaßen Unternehmen öffentlicher Rechtsform aufgrund ihres sehr geringen Anteils keine nennenswerte Relevanz für den Gesamtsektor (Abb. 10). Lediglich 0,6% der Beschäftigten entfielen auf Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform, die rund 4,2% der Betriebe stellten. Anteilig verfügbaren Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform im Jahr 1999 über 0,6% des Anlagevermögens.

Diese Verteilung blieb bis 2001, abgesehen von einem weiter sinkenden Anteil der Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform, im Großen und Ganzen bestehen. Nach 2001 wuchs der Anteil der Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform auf über 5%, der Anteil des Anlagevermögens stagnierte und der Anteil der Beschäftigten nahm auf 2,7% zu. In den Jahren danach schnellte der Anteil der Beschäftigten sprunghaft auf 14%. Das Anlagevermögen in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform stieg auf 6% und auch der Anteil der Beschäftigten wuchs noch einmal auf 6,9% an.

Diese Verschiebung der Anteile war durch zwei Veränderungen in den Sektorstrukturen bedingt. Zum einen schrumpften Betriebe mit einer privaten Rechtsform sowohl hinsichtlich ihres Anlagevermögens als auch des Umfangs der Beschäftigung. Die Verluste waren auf Veräußerungen staatlichen Wohn- und Immobilieneigentums zurückzuführen sowie vermutlich auf Rationalisierungsmaßnahmen, die zu einem Abbau des Beschäftigungsvolumens führten. Zum

anderen wuchs das relative Gewicht öffentlicher Unternehmen durch die Gründung eines einzigen, verhältnismäßig großen Immobilienverwaltungsunternehmens durch die Stadt Potsdam.

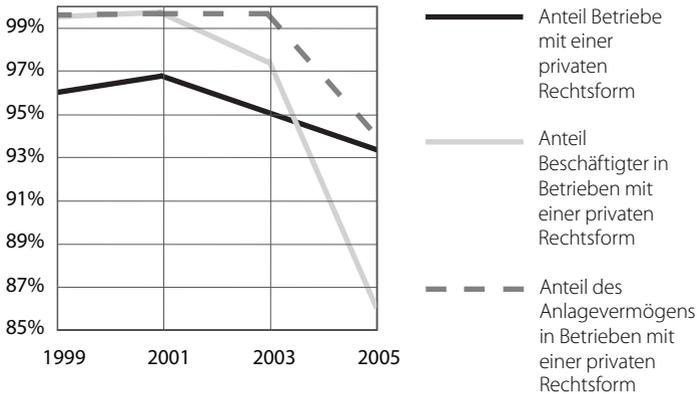


Abb. 10: Wohnungswesen. Anteile privater Rechtsformen an Gesamtverteilung

Insgesamt gewannen Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform im Untersuchungszeitraum an relativem Gewicht. Allerdings wurde die öffentliche Wohnungswirtschaft auch 2005 von Betrieben mit einer privaten Rechtsform dominiert. Auf den privatrechtlich organisierten Bereich der öffentlichen Wohnungswirtschaft entfielen rund 93% der Betriebe, 85% der Beschäftigten und 94% des Anlagevermögens. Die Bedeutung der Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform für den Gesamtsektor des öffentlichen Wohnungsbaus blieb damit allenfalls gering.

3.3.3 Krankenhaussektor

Das öffentliche Krankenhauswesen war im Zeitraum der Untersuchung von einschneidenden Veränderungen betroffen. Über 6.000 Beschäftigte wechselten aus einem Unternehmen öffentlicher Rechtsform in ein Krankenhaus privater Rechtsform.¹⁷ Damit war ein Großteil der Gesamtschwankungen bei der Beschäftigung in der öffentlichen Wirtschaft auf das Krankenhauswesen zurückzuführen. Rund 69% der abgehenden Beschäftigten aus Betrieben öffentlicher Rechtsform

17 Dabei dürfte ein Großteil der Beschäftigten nach wie vor auf der gleichen Stelle beschäftigt sein.

entfielen auf die Branche. Im gleichen Zeitraum gingen 30% der in der öffentlichen Wirtschaft Brandenburgs neu geschaffenen Stellen auf Krankenhäuser mit einer privaten Rechtsform zurück.

Hinter diesen Zahlen verbirgt sich die annähernd vollständige formelle Privatisierung des brandenburgischen Krankenhauswesens. Die Verschiebung des Verhältnisses der Rechtsformen unmittelbarer Beteiligungen der Gemeinden verdeutlicht die Entwicklung (Tab. 25). So entfielen im Jahr 1999 noch 40% der Beteiligungen an Krankenhäusern auf Betriebe öffentlicher Rechtsform. Am Ende des Erhebungszeitraumes 2005 verblieben in einer öffentlichen Rechtsform lediglich 6% der unmittelbaren Beteiligungen. Dies war ein Rückgang der Beteiligungen von einstmals 10 auf zuletzt eine. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Anzahl der Beteiligungen an Betrieben privater Rechtsform von 15 auf 17.

Hinsichtlich der Eigentumsstrukturen fällt auf, dass als Eigentümer in aller Regel Landkreise oder kreisfreie Städte auftraten und alle Anteile von einem einzigen Eigner gehalten wurden. Lediglich ein Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform, das Krankenhaus Forst (Laußitz), hatte zwei Eigentümer. Unter den 15 Betrieben mit einer privaten Rechtsform fanden sich nur zwei, das Krankenhaus Märkisch-Oderland und das Kreiskrankenhaus Prignitz, die sich als Mehrheitseigner die Anteile an einem Unternehmen mit privaten Investoren teilten.¹⁸

	1999	2001	2003	2005
Beteiligungen mit einer privaten Rechtsform	15	14	18	17
Beteiligungen mit einer öffentlichen Rechtsform	10	10	1	1
Gesamt	25	24	19	18

Tab. 25: Krankenhäuser. Beteiligungen nach Rechtsformen

Von den im Datensatz enthaltenen Krankenhäusern (Tab. 26) Brandenburgs hatten zu Beginn des Untersuchungszeitraumes 58% eine private Rechtsform und 42% eine öffentliche. 27% respektive sieben Unternehmen wurden an private Eigentümer verkauft oder geschlossen. Von diesen sieben Betrieben hatten fünf eine öffentliche und zwei eine private Rechtsform. Formell privatisiert wurden 15% oder vier Betriebe. Lediglich ein Krankenhaus verblieb den gesamten Zeitraum der Untersuchung über in einer öffentlichen Rechtsform. Die kreisfreie Stadt

18

Bis 2005 gingen 100% der Anteile an dem Kreiskrankenhaus Prignitz an den Landkreis Ostprignitz-Ruppin über.

Frankfurt (Oder) erwarb zwischen 1999 und 2003 ein Krankenhaus in öffentlicher Rechtsform, das bis 2005 wieder veräußert wurde.

	Anzahl	Häufigkeit
Betriebe		
Kontinuierlich private Rechtsformen	13	50%
Kontinuierlich öffentliche Rechtsformen	1	4%
Formelle Privatisierung	4	15%
Neugründung öffentliche Rechtsform	1	4%
Materielle Privatisierung aus privater Rechtsform	2	8%
Materielle Privatisierung aus öffentlicher Rechtsform	5	19%

Tab. 26: Krankenhaus. Häufigkeiten einzelner Verlaufsformen

Das brandenburgische Krankenhauswesen veränderte sich im Untersuchungszeitraum in zweierlei Hinsicht: Zum einen kam es zu einem Prozess der Verschiebung der relativen Gewichte der betrieblichen Rechtsformen. Dieser Prozess mündete in einer Dominanz privater Rechtsformen. Zum anderen durchlief die Branche einen Konzentrationsprozess: Die Anzahl der betrieblichen Einheiten nahm insgesamt ab, zugleich erhöhte sich die durchschnittliche Größe der Betriebe. Beide Prozesse überlappten und beeinflussten sich gegenseitig.

Sowohl anhand der Entwicklung der Beschäftigung als auch des betrieblichen Anlagevermögens lässt sich die Umwandlung der Sektorstrukturen nachzeichnen. So nahm die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Krankenhauswesen insgesamt zu. Das Wachstum entsprang jedoch ausschließlich Unternehmen privater Rechtsform. Gleichzeitig verringerte sich die Anzahl der Beschäftigten in Betrieben mit einer öffentlichen Rechtsform.

	1999	2001	2003	2005
Beschäftigte in Betrieben mit privater Rechtsform	7.315	7.588	14.206	13.804
Beschäftigte in Betrieben mit öffentlicher Rechtsform	6.183	5.498	209	209
Gesamt	13.498	13.086	14.415	14.051

Tab. 27: Krankenhaus. Beschäftigte nach Rechtsformen

Auch die Entwicklung des Anlagevermögens (Tab. 28) lässt auf einen Strukturwandel im Krankenhauswesen schließen. Das Anlagevermögen im Krankenhauswesen stieg um 128 Millionen Euro an. Aus der Gruppe der Betriebe öffentlicher Rechtsform floss dagegen Anlagevermögen in großem Umfang ab. Zählte das Anlagevermögen der Krankenhäuser mit einer öffentlichen Rechtsform 1999 noch über 496 Millionen Euro, verminderte es sich bis 2005 um über 471 Millionen Euro. In die entgegengesetzte Richtung entwickelte sich der Umfang des Anlagevermögens der Krankenhäuser in privater Rechtsform. Von anfänglich etwa 325 Millionen Euro wuchs das Anlagevermögen aus Beteiligungen mit einer privaten Rechtsform um 600 Millionen Euro auf über 925 Millionen Euro an.

	1999	2001	2003	2005
Anlagevermögen in Betrieben mit privater Rechtsform	325	418	887	925
Anlagevermögen in Betrieben mit öffentlicher Rechtsform	496	502	27	24
Gesamt	821	920	914	950

Tab. 28: Krankenhaus. Anlagevermögen nach Rechtsformen (in Millionen Euro)

Am Ende des Erhebungszeitraumes wurde das brandenburgische Krankenhauswesen von Betrieben mit einer privaten Rechtsform dominiert. Drei Instrumente lassen sich anhand der vorliegenden Daten identifizieren, mit deren Hilfe die Umgestaltung des öffentlichen Krankenhauswesens vorangetrieben wurde: Unternehmensfusion, formelle Privatisierung und materielle Privatisierung. So wurden vier Krankenhäuser zwischen 2001 und 2003 formell privatisiert. Im gleichen Zeitraum konnten diese Häuser hohe Zuwächse bezüglich des Anlagevermögens und des Beschäftigungsvolumens verzeichnen, die wahrscheinlich auf eine Angliederung von Krankenhäusern zurückzuführen war.

Ein Vergleich der durchschnittliche Größe¹⁹ der angegliederten, verkauften oder geschlossenen Unternehmen (Tab. 29) zeigt das Muster, nach dem die Umstrukturierungen vorgenommen wurden. Die veräußerten Betriebe waren im Schnitt kleiner und die Größenunterschiede innerhalb dieser Gruppe von Betrieben geringer. Die Kluft (hinsichtlich der Größe) zwischen den zu einem späteren Zeitpunkt veräußerten Einheiten und den übrigen Unternehmen vertiefte sich über den Zeitraum der Untersuchung. Die durchschnittliche Größe der abgehenden Betriebe sank zwischen 1999 und 2001 um über ein Drittel, während die

19

Die Größe der Unternehmen, gemessen an der Anzahl der Beschäftigten.

durchschnittliche Größe der restlichen Betriebe wuchs. Im gleichen Zeitraum stieg die durchschnittliche Größe der restlichen Betriebe auf 860 Beschäftigte an. Insofern wurden kleinere Häuser größeren angegliedert.

Zweitens handelte es sich bei den großen Krankenhäusern, die durch eine Fusion mit kleineren sprunghaft wachsen konnten, häufig um Unternehmen die formell privatisiert wurden. So waren zu Beginn des Erhebungszeitraumes Krankenhäuser mit einer öffentlichen Rechtsform im Schnitt größer als Unternehmen mit einer privaten Rechtsform (Tab. 29).²⁰ Ab 2001 verkehrte sich das Verhältnis, die durchschnittliche Größe der Krankenhäuser mit einer öffentlichen Rechtsform fiel rapide. 2003 war der Prozess der formellen Privatisierung abgeschlossen. Von den ehemals 10 Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform existierte noch ein einziges, 5 weitere Häuser waren verkauft oder geschlossen und 4 formell privatisiert. Unternehmen mit einer privaten Rechtsform waren nun im Schnitt erheblich größer, da primär die Rechtsform großer Häuser umgewandelt wurde, während kleinere Betriebe mit einer öffentlichen Rechtsform häufiger geschlossen, anderen Häusern angegliedert oder verkauft wurden.

Zugleich vergrößerten sich auch die Größenunterschiede innerhalb der Gruppe der Betriebe mit einer privaten Rechtsform. Dies war auf die unterschiedlichen Zuwachsraten der Unternehmen zurückzuführen. Unternehmen mit einer privaten Rechtsform, die kontinuierlich den gesamten Zeitraum der Erhebung über existierten, verzeichneten lediglich geringe Zuwächse.

Formell privatisierte Häuser konnten dagegen durch die Angliederung kleinerer Unternehmen rasant Beschäftigung aufbauen. Am Ende des Erhebungszeitraumes hatte sich die durchschnittliche Größe aller Unternehmen fast an die Werte für Betriebe mit einer privaten Rechtsform angeglichen. Die verbleibende Differenz ging auf das letzte Krankenhaus mit einer öffentlichen Rechtsform zurück.

20

Allerdings waren auch die Abweichungen innerhalb der Gruppe der Krankenhäuser mit einer öffentlichen Rechtsform größer. Folglich war diese Gruppe von Unternehmen heterogener.

Beschäftigte in	1999	2001	2003	2005
Veräußerten Betrieben				
Anzahl der Unternehmen	7	5	1	0
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	447	286	443	0
Anderen Betrieben				
Anzahl der Unternehmen	16	17	16	16
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	627	664	862	860
Öffentlicher Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	10	10	1	1
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	618	550	209	209
Privater Rechtsform				
Anzahl der Unternehmen	14	13	17	16
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	523	584	836	863
Formell privatisierten Betrieben				
Anzahl der Unternehmen	4	4	4	4
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	863	871	1.475	1.397
Allen Betrieben zusammen				
Anzahl der Unternehmen	24	23	18	17
Durchschnittlich Beschäftigte pro Betrieb	562	569	801	824

Tab. 29: Krankenhaus. Beschäftigung in unterschiedlichen Formen von Unternehmen

Wie stark die formell privatisierten Unternehmen ihr Beschäftigungsvolumen im Schnitt ausdehnen konnten, zeigt der Vergleich (Abb. 11) zwischen Betrieben, die kontinuierlich in einer privaten Rechtsform verblieben, die kontinuierlich in einer öffentlichen Rechtsform verblieben, und Unternehmen, die formell privatisiert wurden. Der einzige Betrieb, der den gesamten Zeitraum über in einer öffentlichen Rechtsform verblieb, stagnierte weitgehend hinsichtlich des Beschäftigungsvolumens. Betriebe, die vom Anfang bis zum Ende des Erhebungszeitraumes kontinuierlich in einer privaten Rechtsform geführt wurden, konnten in einem moderaten Umfang Beschäftigung aufbauen. In einem scharfen Kontrast dazu steht die Entwicklung der formell privatisierten Betriebe, die in einem erheblichen Maße Beschäftigung aufbauten.

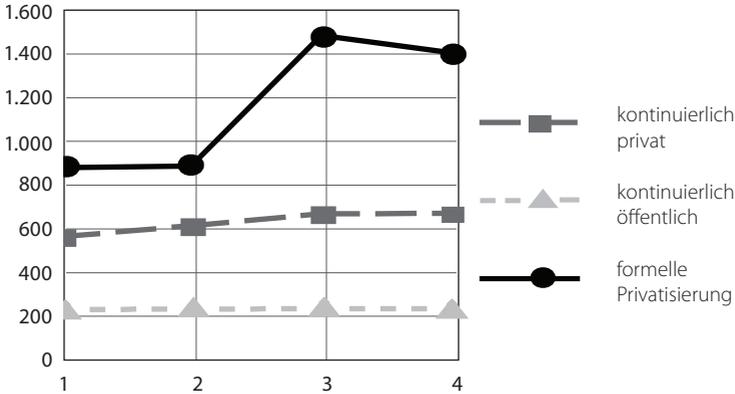


Abb. 11: Krankenhaus. Durchschnittliche Beschäftigungsentwicklung nach Verlaufstypen differenziert

Der Rückbau und der daraus resultierende Gewichtsverlust der Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform treten noch deutlicher bei der Betrachtung des Anlagevermögens zutage. Einzig Unternehmen mit einer öffentlichen Rechtsform verloren durchschnittlich im Zeitverlauf Anlagevermögen. Häuser, die den gesamten Untersuchungszeitraum kontinuierlich in einer privaten Rechtsform verblieben, sowie formell privatisierte Häuser, konnten einen starken Anstieg des Anlagevermögens verzeichnen.

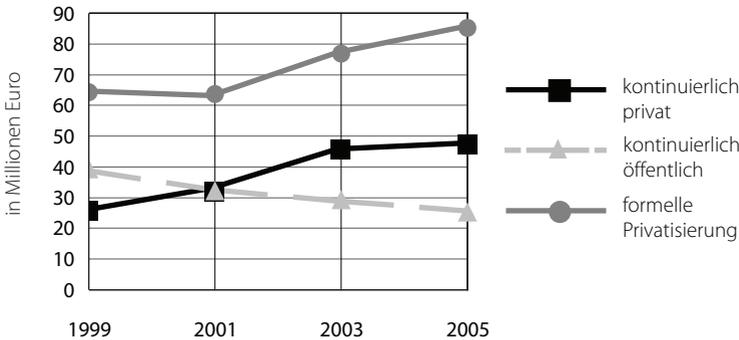


Abb. 12: Krankenhaus. Durchschnittliche Entwicklung des Anlagevermögens nach Verlaufstypen

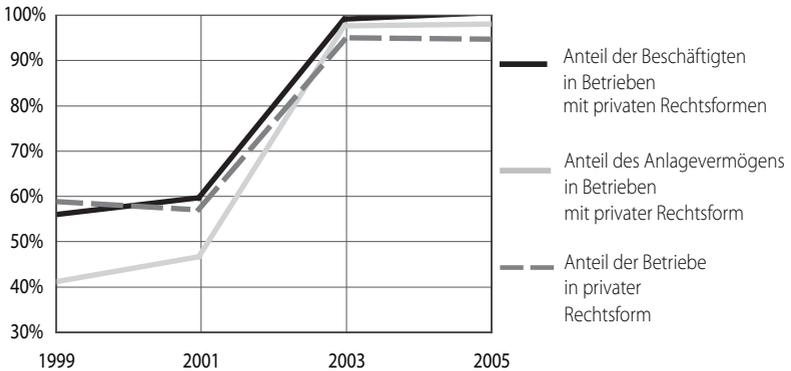


Abb. 13: Krankenhaus. Anteil der Beschäftigten, Betriebe und des Anlagevermögens in privater Rechtsform

Der Krankenhausesektor war in den Jahren 1999 bis 2005 Schauplatz eines umfassenden Strukturwandels (Abb. 13). Die Transformation der zuvor bestehenden Sektorstrukturen erfolgte mittels zweier – in- einander greifender und sich überlagernder – Prozesse: Der Fusion mehrerer Häuser und der formellen Privatisierung von Unternehmen. Kleine Unternehmen öffentlicher oder privater Rechtsform wurden mit großen, formell privatisierten Unternehmen zusammen- gefasst. In der Folge verringerte sich die Anzahl der Unternehmen, während zugleich deren durchschnittliche Größe zunahm. Private Rechtsformen verbreiteten sich in einem wachsenden Ausmaß und dominierten das Feld am Ende des Erhebungszeitraumes. Begleitet und getragen wurde der Wandel von einem leichten Zuwachs der Be- schäftigung und des Anlagevermögens.

3.4 Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene

Im folgenden Abschnitt befassen wir uns mit dem Phänomen der materiellen Privatisierung kommunaler Unternehmen in Brandenburg. Wir wollen Veränderungen in Umfang und Profil kommunalen Wirtschaftens auf verschiedenen Analyseebenen in der Zeit von 1999 bis 2005 untersuchen.

Eingangs haben wir materielle Privatisierung definiert, als Veräußerung kommunaler Unternehmen an private Dritte. Da auf der Grundlage der amtlichen Statistik materielle Privatisierung nicht direkt erfasst werden kann, haben wir (einzelne) Indikatoren definiert, die zusammen genommen auch im Zeitverlauf materielle Privatisierungsaktivitäten abbilden können. Zu den materiellen Privatisierungs-Indikatoren (im weiteren Verlauf MatP-Indikatoren) gehören unseren Annahmen zufolge:

- Anzahl der kommunalen Betriebe bzw. Unternehmen – definiert als Unternehmen in öffentlicher und bzw. oder privater Rechtsform, die mehrheitlich direkt oder indirekt Eigentum einer Kommune sind,
- Beschäftigte gewichtet – definiert als Beschäftigte bzw. Angestellte öffentlicher Arbeitgeber, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis mit dem jeweiligen Arbeitgeber stehen; Arbeitgeber sind kommunale Unternehmen bzw. Betriebe nach o.g. Definition,
- Anlagevermögen gewichtet – definiert als Gesamtheit von immateriellen Vermögensgegenständen, Sachanlagen und Finanzanlagen eines Unternehmens; die einzelnen Posten des Anlagevermögens gehören in der Regel notwendigerweise zum Aufbau und zur Ausstattung eines Unternehmens, was sie langfristig an das Unternehmen bindet.

Mit Hilfe dieser Indikatoren wollen wir zunächst vollständige Vermögensprivatisierungen erfassen. Diese Art der Privatisierung wird vor allem in einem Rückgang der Anzahl der Betriebe in den Kommunen deutlich. Weiterhin ist anzunehmen, dass sich eine vollständige genau wie eine teilweise materielle Privatisierung auf das gesamte Anlagevermögen und die Beschäftigten kommunaler Unternehmen auswirkt. Demnach sollten (idealtypisch) alle drei MatP-Indikatoren bei einer vollständigen ma-

teriellen Privatisierung reagieren. Allerdings ist in unserem Konstrukt die Reaktion von zwei Indikatoren ausreichend, um eine vollständige Privatisierung anzuzeigen. Teilveräußerungen messen wir, indem wir das Anlagevermögen und die Anzahl der Beschäftigten mit den Anteilen gewichten, wodurch diese Indikatoren auch bei einem Abstoßen von Anteilen reagieren, das heißt bei Teilveräußerungen reagieren die MatP-Indikatoren „Anlagevermögen gewichtet“ und „Beschäftigte gewichtet“; der MatP-Indikator „Betriebe“ reagiert nicht (notwendigerweise).

Die Entwicklung der MatP-Indikatoren wird auf verschiedenen administrativen Ebenen für den Zeitraum von 1999 bis 2005 beobachtet und untersucht. In einem ersten Schritt betrachten wir die MatP-Indikatoren auf der Analyseebene „Brandenburg gesamt“, die sämtliche Betriebe im Besitz von Kommunen und bzw. oder Landkreisen berücksichtigt, einschließlich der kreisfreien Städte. Hier soll vor allem untersucht werden, ob sich ein allgemeiner Privatisierungstrend feststellen lässt. Anschließend betrachten wir die nächst feinere Analyseebene „Landkreise gesamt“, die alle Betriebe in Besitz der Kommunen als auch Betriebe im Besitz der Landkreise berücksichtigt und als Letztes die Analyseebene „Gemeinden“. Bei den Landkreisen und Gemeinden geht es vor allem darum, zu zeigen, welcher Landkreis wie stark materiell privatisiert bzw. welche Gemeinde wie stark materiell privatisiert. Dazu haben wir Top- und Bottom-Hitlisten für die einzelnen MatP-Indikatoren erstellt, die auf der prozentualen Veränderung des jeweiligen Indikators von 1999 bis 2005 basieren. Mit einem Quer-Vergleich der einzelnen Ränge, kann nun festgestellt werden, ob die Ränge über die MatP-Indikatoren hinweg gleich besetzt sind und ob bei einem Landkreis bzw. einer Gemeinde zwei oder alle drei Indikatoren reagieren. Gleichzeitig kann bei den Landkreisen geprüft werden, ob sich unsere Vermutung bestätigen lässt, d.h. ob die strukturschwachen Landkreise (äußerer Entwicklungsraum) weniger materiell privatisieren als die strukturstarke Landkreise (innerer Verflechtungsraum).

3.4.1 Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung im Land Brandenburg

In der Zeit von 1999 bis 2005 finden interessante, aber erklärungsbedürftige Entwicklungen in der Kommunalwirtschaft Brandenburgs statt. Abbildung 14 und die dazugehörige Tabelle 30 stellen die Untersuchungsergebnisse dar.

Die Zahl kommunaler Betriebe in Brandenburg sinkt von 672 im Jahr 1999, nach einem Zuwachs von 92 im Jahr 2003, auf 648 kommunale Betriebe im Jahr 2005, was einen Verlust von 4% bedeutet. Oder anders ausgedrückt, wurden in der Zeit von 1999 bis 2005 im Land Brandenburg 24 kommunale Betriebe vollständig veräußert. Eine ähnliche Entwicklung findet sich bei den Beschäftigtenzahlen. Beträgt die Zahl der Beschäftigten in den kommunalen Betrieben Brandenburgs noch 30.928 im Jahr 1999, sind sechs Jahre später nur noch 27.270 Menschen in kommunalen Unternehmen beschäftigt, was einen Verlust von 12% bedeutet. Neben den 24 kommunalen Betrieben wurden also auch 3.713 Beschäftigte quasi vollständig veräußert. Konträr dagegen verläuft die Entwicklung des Anlagevermögens. Insgesamt steigt das Anlagevermögen von ca. 10,8 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf 11,5 Milliarden Euro im Jahr 2005, ein Plus von 6%.

Was bedeuten die beschriebenen Entwicklungen nun in Bezug auf materielle Privatisierungsaktivitäten im Land Brandenburg? Noch einmal zur Erinnerung: Unseren Annahmen zufolge müsste bei einer vollständigen materiellen Privatisierung die Anzahl der Betriebe sinken sowie im Idealfall auch die Beschäftigtenzahl und das Anlagevermögen, d.h. es handelt sich auch um eine materielle Privatisierung, wenn nur die Beschäftigtenzahl oder das Anlagevermögen mit der Anzahl der Betriebe sinkt. Hingegen müssten bei einer teilweisen materiellen Privatisierung (Teilveräußerungen) die Beschäftigtenzahl und das Anlagevermögen sinken, aber nicht notwendigerweise die Anzahl der Betriebe.

Insofern lässt sich insgesamt feststellen, dass mit dem Rückgang kommunaler Betriebe um 4% und dem Rückgang der Beschäftigten um 12% die Bedingungen zum Anzeigen materieller Privatisierung ausreichend erfüllt sind. Das gestiegene Anlagevermögen der Kommunalwirtschaft Brandenburgs lässt sich wohl am wahrscheinlichsten damit erklären, dass sozusagen der Bestand an kommunalen Unternehmen Anlagevermögen aufgebaut hat bspw. durch diverse Investitionen in Sachanlagen. Anzeichen für Teilveräußerungen lassen sich jedoch nicht feststellen, da sich die Beschäftigtenzahl und das Anlagevermögen konträr entwickeln.

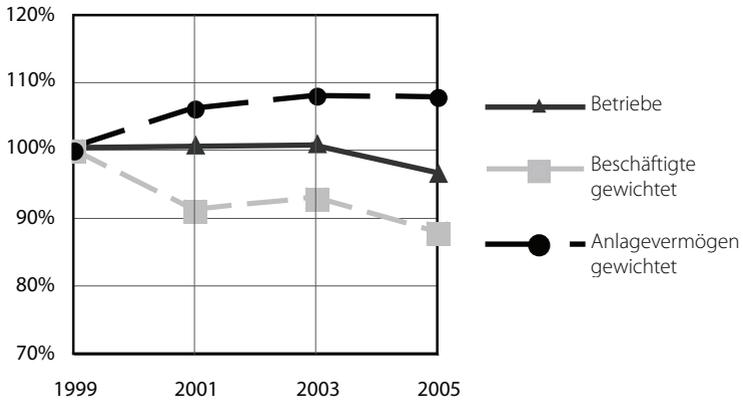


Abb. 14: Die Entwicklung und prozentuale Veränderung der MatP-Indikatoren im Land Brandenburg

Indikator	1999	2001	2003	2005
Anzahl der Betriebe	672	674	764	645
Beschäftigte	30.983	28.170	28.809	27.270
Anlagevermögen (in Millionen Euro)	10.871	11.446	11.459	11.527

Tab. 30: Entwicklung der MatP-Indikatoren in Brandenburg von 1999 bis 2005

3.4.2 Umfang und Entwicklung materieller Privatisierung in den Landkreisen Brandenburgs

Die folgende Betrachtung der Entwicklung der MatP-Indikatoren auf Ebene der Landkreise wird das bisher gezeigte Bild der Kommunalwirtschaft weiter ausdifferenzieren und weiteren Aufschluss über materielle Privatisierungsaktivitäten im Land Brandenburg liefern.

Die Analyseebene „Landkreise gesamt“ berücksichtigt sowohl die Betriebe, deren Haupteigner eine Kommune ist, als auch die Betriebe, deren Haupteigner ein Landkreis ist. Zusätzlich sollen in einem Exkurs die Betriebe mit einem Landkreis als Haupteigner separat betrachtet werden. Da es unseres Wissens nach, vor allem in diesem Bereich an wissenschaftlich fundierten empirischen Daten mangelt, erscheint uns ein solcher Exkurs als durchaus lohnenswert.

Noch ein paar Worte zum generellen Vorgehen in diesem Abschnitt: Ziel der folgenden Darstellung ist zu zeigen, wie sich die MatP-Indikatoren in den einzelnen Landkreisen entwickeln und welcher Landkreis insgesamt wie stark materiell privatisiert. Dazu haben wir unter anderem Hitlisten erstellt, die auf der prozentualen Veränderung des jeweiligen MatP-Indikators in der Zeit von 1999 bis 2005 basieren. Doch zunächst wird jeder der drei MatP-Indikatoren (einzeln) in einem Block betrachtet und in seinen Ausprägungen in den Jahren 1999 und 2005 beschrieben.

Im Jahr 1999 finden sich in jedem Landkreis in Brandenburg im Durchschnitt 45 kommunale Betriebe, dagegen im Jahr 2005 im Durchschnitt nur noch 43 kommunale Betriebe. Da diese Werte noch nicht wirklich aussagekräftig sind, soll eine Rangliste der Landkreise nach der Anzahl ihrer kommunalen Betriebe für die Jahre 1999 und 2005 mehr Details liefern (Tab. 31). Demnach befinden sich in beiden Jahren die gleichen Landkreise unter den Top 5, allerdings mit anderer Rangfolge. Im Jahr 1999 ist der Landkreis Oder-Spree mit 61 kommunalen Betrieben auf Platz 1, dicht gefolgt von Potsdam-Mittelmark auf Platz 2 mit 59 kommunalen Betrieben, Märkisch-Oderland auf Platz 3 mit 57 kommunalen Betrieben, Uckermark auf Platz 4 mit 56 kommunalen Betrieben und schließlich der Landkreis Oberhavel mit 51 kommunalen Betrieben. Interessanterweise haben bis 2005 alle Top-5-Landkreise kommunale Betriebe verringert, einzige Ausnahme ist der Landkreis Oberhavel, dessen Anzahl an kommunalen Betrieben stabil bleibt. So liegt 2005 Potsdam-Mittelmark mit 58 kommunalen Betrieben auf Platz 1 und auf Platz 2 der Landkreis Oder-Spree mit 57 kommunalen Betrieben. Der Landkreis Oberhavel kann zwei Plätze gut machen und landet mit 51 kommunalen Betrieben auf Platz 3. Der Landkreis Märkisch-Oderland ist mit 49 kommunalen Betrieben auf Platz 4 und Schlusslicht der Top 5 ist die Uckermark mit 48 kommunalen Betrieben.

Veränderungen gab es auch im mittleren Feld, auf den Plätzen 6 bis 12. Interessanterweise halten sich hier die Zu- und Abgänge genau die Waage. So haben die Landkreise Havelland, Ostprignitz-Ruppin und Spree-Neiße 2005 weniger kommunale Betriebe als 1999; dagegen besitzen die Landkreise Teltow-Fläming, Dahme-Spreewald und Oberspreewald-Lausitz 2005 mehr kommunale Betriebe als noch 1999. Eine Ausnahme ist hier der Landkreis Elbe-Elster, dessen Anzahl an kommunalen Betrieben über die Jahre stabil geblieben ist.

Auch die Plätze 13 und 14, die Landkreise Prignitz und Barnim, bewegten sich im Gesamttrend, sodass 2005 die Prignitz mit 26 kommunalen Betrieben Platz 13 und Barnim mit 25 kommunalen Betrieben den letzten Platz einnimmt.

Rang	1999	2005
1	Oder-Spree (61)	Potsdam-Mittelmark (-1,7%=58)
2	Potsdam-Mittelmark (59)	Oder-Spree (-6,6%=57)
3	Märkisch-Oderland (57)	Oberhavel (+0%=51)
4	Uckermark (56)	Märkisch-Oderland (-14%=49)
5	Oberhavel (51)	Uckermark (-14,3%=48)
6	Havelland (47)	Elbe-Elster (+0%=44)
7	Ostprignitz-Ruppin (45)	<i>Dahme-Spreewald (+19,4%=43)</i>
8	Elbe-Elster (44)	Havelland (-8,5%=43)
9	Spree-Neiße (41)	<i>Teltow-Fläming (+13,2%=43)</i>
10	<i>Teltow-Fläming (38)</i>	<i>Oberspreewald-Lausitz (+8,3%=39)</i>
11	<i>Dahme-Spreewald (36)</i>	Spree-Neiße (-4,9%=39)
12	<i>Oberspreewald-Lausitz (36)</i>	Ostprignitz-Ruppin (-15,6%=38)
13	Barnim (29)	<i>Prignitz (+4%=26)</i>
14	<i>Prignitz (25)</i>	Barnim (-13,8%=25)

Tab. 31: Hitlisten der Landkreise nach der Anzahl ihrer kommunalen Betriebe im Jahr 1999 und 2005 – Kursivsetzungen zeigen eine Zunahme der Betriebe

Betrachten wir nun die Beschäftigtenzahlen der kommunalen Betriebe für den Untersuchungszeitraum. Im Jahr 1999 sind in den kommunalen Betrieben der Landkreise durchschnittlich 1.623 Menschen beschäftigt; 2005 sinkt die durchschnittliche Beschäftigtenzahl in den kommunalen Betrieben der Landkreise auf 1.424, was insgesamt lediglich einen leichten Rückgang bedeutet. Mehr Aufschluss gibt auch hier ein Rangliste der Landkreise nach der Anzahl der Beschäftigten in ihren kommunalen Betrieben für die Jahre 1999 und 2005 (Tab. 32).

Demnach zeigen sich nämlich erhebliche Dynamiken im Sinne von Zu- und Abnahmen in den Beschäftigtenzahlen der kommunalen Betriebe der Landkreise. Betrachten wir zunächst wieder die Top 5 unserer Rangliste. Im Jahr 1999 ist der Landkreis Uckermark mit 2.931 Beschäftigten auf Platz 1 gefolgt von den Landkreisen Oder-Spree auf Platz 2 mit 2.720 Beschäftigten, Havelland auf Platz 3 mit 2.104 Beschäftigten, Ostprignitz-Ruppin auf Platz 4 mit 1.965 Beschäftigten sowie auf Platz 5 Elbe-Elster mit 1.733 Beschäftigten. In beiden Jahren kann die Uckermark trotz einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen – von 2.931 im Jahr 1999 auf 2.543 im Jahr 2005 – ihre absolute Spitzenposition verteidigen. Tendenziell sinkt die Beschäftigtenzahl auch in den anderen Top 5 Landkreisen, einzige Ausnahme ist der Landkreis Ostprignitz-Ruppin, dessen Beschäftigtenzahl steigt. Obwohl es sich dabei lediglich um einen Zuwachs von 19 handelt, landet Ostprignitz-Ruppin 2005 mit 1.984 Beschäftigten auf Platz 2. Der Landkreis Oder-Spree verliert

einen Platz und landet 2005 mit 1.871 Beschäftigten auf Platz 3. Auch Havelland muss einen Platz abgeben und landet 2005 mit 1.756 Beschäftigten auf Platz 4.

Der Landkreis Elbe-Elster gehört 2005 nicht mal mehr zu den Top 5, mit 1.432 Beschäftigten landet er auf Platz 6 der Hitliste. Dadurch gibt es 2005 also einen Neuzugang unter den Top 5; der Landkreis Oberspreewald-Lausitz kann drei Plätze gut machen und landet 2005 mit 1.659 Beschäftigten auf Platz 5.

Auf den restlichen Plätzen der Hitliste kommt es zu diversen Verschiebungen, wobei die Beschäftigtenzahlen in fast allen Landkreisen sinken; Ausnahmen sind Potsdam-Mittelmark, Prignitz, Teltow-Fläming und wie schon erwähnt Oberspreewald-Lausitz. Absoluter Spitzenreiter beim Abbau von Beschäftigten ist der Landkreis Barnim, der 1999 mit 1.691 Beschäftigten noch Platz 6 der Hitliste einnimmt und bis 2005 über 900 Stellen abbaut, sodass er 2005 auf dem letzten Platz der Hitliste landet.

Rang	1999	2005
1	Uckermark (2.931)	Uckermark (-13,2%=2.543)
2	Oder-Spree (2.720)	Ostprignitz-Ruppin (+1,4%=1.984)
3	Havelland (2.104)	Oder-Spree (-32,2%=1.871)
4	Ostprignitz-Ruppin (1.965)	Havelland (-16,5%=1.756)
5	Elbe-Elster (1.733)	Oberspreewald-Lausitz (+16,1%=1.659)
6	Barnim (1.691)	Elbe-Elster (-17,4%=1.432)
7	Dahme-Spreewald (1.433)	Dahme-Spreewald (-11,2%=1.272)
8	Oberspreewald-Lausitz (1.429)	Spree-Neiße (-10,1%=1.254)
9	Oberhavel (1.401)	Oberhavel (-12,1%=1.231)
10	Spree-Neiße (1.395)	Potsdam-Mittelmark (+6,6%=1.112)
11	Märkisch-Oderland (1.157)	Märkisch-Oderland (-6,5%=1.082)
12	Potsdam-Mittelmark (1.043)	Prignitz (+4,6%=1.019)
13	Prignitz (974)	Teltow-Fläming (+27,1%=953)
14	Teltow-Fläming (750)	Barnim (-55%=761)

Tab. 32: Hitlisten der Landkreise nach der Anzahl der Beschäftigten in ihren kommunalen Betrieben im Jahr 1999 und 2005 – Kursivsetzungen zeigen einen Zunahme der Beschäftigten

Rang	1999	2005
1	Oder-Spree (797)	Oberhavel (+5,8%=799)
2	Oberhavel (755)	Oberspreewald-Lausitz (+6,3%=758)
3	Oberspreewald-Lausitz (713)	Oder-Spree (-6,6%=744)
4	Havelland (669)	Havelland (+9%=729)
5	Uckermark (662)	Potsdam-Mittelmark (+18,1%=725)
6	Potsdam-Mittelmark (614)	Märkisch-Oderland (+17,5%=686)
7	Spree-Neiße (595)	Dahme-Spreewald (+34%=662)
8	Märkisch-Oderland (584)	Uckermark (-1,4%=653)
9	Elbe-Elster (510)	Teltow-Fläming (+49%=614)
10	Ostprignitz-Ruppin (509)	Barnim (+11,6%=566)
11	Barnim (507)	Elbe-Elster (+10%=561)
12	Dahme-Spreewald (494)	Ostprignitz-Ruppin (-2%=499)
13	Teltow-Fläming (412)	Spree-Neiße (-17%=494)
14	Prignitz (258)	Prignitz (+38%=356)

Tab. 33: Hitlisten der Landkreise nach Höhe des Anlagevermögens ihrer kommunalen Betriebe im Jahr 1999 und 2005 (in Millionen Euro) – Kursivsetzungen zeigen einen Zunahme des Anlagevermögens

Das Anlagevermögen der kommunalen Betriebe der Landkreise entwickelt sich im Untersuchungszeitraum interessanterweise in eine uns schon bekannte Richtung. Beträgt das durchschnittliche Anlagevermögen 1999 noch rund 577 Millionen Euro, liegt der Durchschnitt 2005 weitaus höher bei rund 632 Millionen Euro. Die Rangliste der Landkreise nach Höhe des Anlagevermögens ihrer kommunalen Betriebe für die Jahre 1999 und 2005 liefert weitere interessante Details (Tab. 33).

3.4.3 Das Problem der Messung von Privatisierung

Um eine Analyse der Zusammenhänge durchführen zu können, galt es zunächst ein geeignetes Instrument zu entwickeln, mit dem sich der Grad materieller Privatisierung auf der Ebene der Gemeinden messen lässt. Zu diesem Zweck wurde ein additiver Index entwickelt, der die Veränderung des Umfangs der öffentlichen Wirtschaft über die Zeit einfangen soll. Es wurden drei manifeste Variablen in den Index aufgenommen, von denen wir annehmen, dass sie zusammen das latente Phänomen „materielle Privatisierung“ auf der kommunalen Ebene erfassen. Berücksichtigt wurden in dem Index die Variablen „Anlagevermögen“

der Gemeinden, die „Anzahl öffentlicher Betriebe“ sowie die „Anzahl der Beschäftigten“.

Mit dem Ziel, die Größe der öffentlichen Wirtschaft der Gemeinden vergleichbar zu machen, wurden die Variablen „Anlagevermögen“ und „Anzahl der Beschäftigten“ normiert. Dafür wurden die Werte der beiden Variablen durch die Einwohnerzahlen der entsprechenden Jahre dividiert. Die neuen Werte weisen die Höhe des Anlagevermögens und die Anzahl der Beschäftigten pro 1000 Einwohner aus.

Für die Variable „Anzahl öffentlicher Betriebe“ wurde auf diesen Schritt verzichtet. Zwar nehmen wir an, dass auch ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl einer Gemeinde und der Anzahl der Betriebe besteht, doch anders als bei der „Anzahl der Beschäftigten“ oder dem „Anlagevermögen“ gehen wir bei der „Anzahl der Betriebe“ von einer geringen Elastizität bei moderat schwankenden Einwohnerzahlen aus. Im Falle einer nachlassenden Nachfrage nach einer öffentlichen Dienstleistung sollte demnach erst das Beschäftigungsvolumen sowie das Anlagevermögen an die neue Lage angepasst werden. Die Anzahl der betrieblichen Einheiten sollte dagegen zunächst stabil bleiben.

Ein weiterer Vorteil der Normierung liegt in der rechnerischen Neutralisierung demografischer Effekte. Wenn sich der Auf- oder Rückbau der öffentlichen Wirtschaft einer Gemeinde proportional zur Entwicklung der Einwohnerzahlen verhält, bleibt die normierte Kennzahl trotz einer Veränderung der Einzelwerte stabil.

Nach der Normierung wurden die Werte der drei Variablen mittels einer Z-Transformation standardisiert, um eine einheitliche Maßeinheit zu erhalten. Für jede Variable wurde ein Sechs-Jahres-Durchschnitt berechnet. Jedem Fall, also jeder Gemeinde mit Anteilen an einem öffentlichen Unternehmen, wurde durch diesen Schritt für das erste und das letzte Jahr der Zeitreihe ein Wert zugewiesen. Dann wurde der Wert für das erste Jahr von dem Wert aus dem letzten Jahr der Zeitreihe subtrahiert. Das Ergebnis der Subtraktion liefert einen Wert in Standardabweichungen um den Durchschnitt, der die Veränderung der Variablen im Zeitverlauf einfängt.

So wurden beispielsweise für die Gemeinde Elsterwerda zwei Werte für die Anzahl der Beschäftigten berechnet. Im Jahr 1999 kam die Gemeinde auf 0,01151 Beschäftigte pro tausend Einwohner. Sie erhielt dafür einen Z-Wert von 0,99541. Im Jahr 2005 hatte die Gemeinde 0,00273 Beschäftigte pro tausend Einwohner und erhielt dafür einen Z-Wert von -0,16092. Dann wurde die Differenz zwischen dem Z-Wert von -0,16092 für 2005 und dem Z-Wert 0,99541 für das Jahr 1999 gebildet. Der Ergebniswert von -1,15633 zeigt, dass sich die Beschäftigung in der Gemeinde Elsterwerda um über 1,16 Standardabweichungen verringert hat. Im nächsten Schritt wurden die

drei Einzelwerte zu einem Gesamtwert addiert. Der Indexwert setzt sich demzufolge aus drei gleich gewichteten addierten Werten zusammen, die jeweils die Veränderung der Variablen im Zeitverlauf als Zu- oder Abnahme in Standardabweichungen angeben. Ein hoher positiver Indexwert verweist auf eine Ausweitung der öffentlichen Wirtschaft in einer Gemeinde. Ein hoher negativer Wert zeigt an, dass die öffentliche Wirtschaft einer Gemeinde geschrumpft ist. Auf diesem Wege erhält jede Gemeinde einen individuellen Wert, der Auskunft gibt über den Umfang der materiellen Privatisierung.

3.5 Zwischenfazit

Der in den vorhergehenden Kapiteln hergestellte Index soll nun mit den gerade beschriebenen Strukturvariablen in Zusammenhang gebracht werden. Die Analyse wird auf zwei Ebenen mit zwei verschiedenen Datensätzen erfolgen. Aufgrund der Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die nur auf Landkreisebene vorliegen, ist ein spezifischer Datensatz notwendig, der die gesamte öffentliche Wirtschaft in diesem Kreis betrachtet. Zudem können auf dieser Ebene die kreisfreien Städte in die Analyse einbezogen werden. Zunächst sollen jedoch nur die Kommunen untersucht werden.

Da die jeweils einbezogenen Variablen unterschiedliche Messniveaus aufweisen, muss die Frage geklärt werden, mit welcher Methode vorgegangen wird. Die Indexvariable ist metrisch skaliert, die Strukturvariablen hingegen nominal, einige sogar binär, daher bietet sich hier die Varianzanalyse²¹ an (siehe Backhaus 2008, S. 151ff).

Da es sich um eine Vollerhebung handelt, wird der obligatorische Signifikanztest verworfen, da Populationseffekte, die ein zufälliges Muster erzeugen, ausgeschlossen sind. Alternativ wird ein Zusammenhang von größer 0,3 als Grenzwert für einen nachweisbaren Zusammenhang gewählt.

21

Hierbei werden die Mittelwerte der jeweiligen Gruppen verglichen und die Abweichungen vom Mittelwert in der Gruppe quadriert. Anhand dieser Quadratsummen zwischen und innerhalb der Gruppen, lässt sich ein Zusammenhangsmaß errechnen. Dieses η^2 misst das Verhältnis der quadrierten Abweichung zwischen den Gruppen zu der quadrierten Gesamtabweichungen. Es zeigt an, wie trennscharf die nominal skalierte unabhängige Variable die metrische abhängige Variable einteilt. Eine Richtung des Zusammenhangs wird jedoch nicht angegeben.

3.5.1 Test struktureller Erklärungsvariablen

Die erste Hypothese vermutet einen Zusammenhang zwischen der Lage der Gemeinde im Verflechtungsraum und ihrer Privatisierungsaktivität. Die Analyse der Trennschärfe durch die Variable „Verflechtungsraum“ ergab eine Quadratsumme zwischen den Gruppen von 97,67 und einer Quadratsumme innerhalb der Gruppen von 6290,26. η^2 ist daher 0,02. Der Zusammenhang zwischen dem Privatisierungsindex und der Lage der Kommune im Verflechtungsraum ist somit nicht nachzuweisen.

Die zweite Hypothese soll testen, ob der Stadtstatus eine Aussage über die Privatisierungsaktivität erlaubt. Hier ergab sich ein η^2 von 0,01. Der Zusammenhang war schwächer als der vorher gemessene. Dies verwundert nicht, da das formale Stadtrecht sehr heterogene Gemeinden zusammenfasst. Auch dieser Hypothese kann also nicht gefolgt werden.

Der letzte Indikator, der geprüft werden soll, ist die Zugehörigkeit einer Kommune zu einem bestimmten Landkreis. Hierzu wurde eine Landkreisvariable angelegt. Die Varianzanalyse ergab einen Wert von 0,05, der bisher höchste Wert, wenn auch kein Zusammenhang. Der Zusammenhang lässt sich also nicht nachweisen. Es wird daher vermutet, dass die Privatisierungsaktivität sehr heterogen über das Land Brandenburg verteilt ist. Allein die Betrachtung der Entwicklung eines Indikators (in diesem Fall der Veränderung der Anzahl der Beschäftigten) bestätigt die Vermutung und zeigt ein Flickentepichmuster.

Da mit einzelnen Indikatoren keine Zusammenhänge nachzuweisen sind, soll nun getestet werden, ob eine feinere Granularität der räumlichen Gliederung Erklärungsansätze bietet. Als erstes soll geprüft werden, ob der Stadtstatus und die Lage im Verflechtungsraum brauchbare Ergebnisse liefert. Hier ergibt sich für das gesamte Modell ein Zusammenhang, gemessen in korrigiertem R^2 von 0,018. Es gibt also einen leichten Interaktionseffekt, der jedoch keinen stärkeren Zusammenhang offenbart.

Ein weiterer Test soll nun prüfen, ob die Lage innerhalb des Verflechtungsraumes eines Landkreises erklären kann, ob eher privatisiert wird. Das entsprechende Modell erzielt im Test einen korrigierten R^2 -Wert von 0,121, im Vergleich zu den obigen Ergebnissen eine gute Korrelation.

Berechnet man die Mittelwerte des Privatisierungsindex im Hinblick auf die Differenzierung Kreis/Verflechtungsraum, ergibt sich folgende Karte (Abb. 16). Es ist zu sehen, dass es zum einen eine klare Teilung in Nord und Süd gibt. Zum anderen scheint es eine stärkere Aktivität im Verflechtungsraum zu geben.

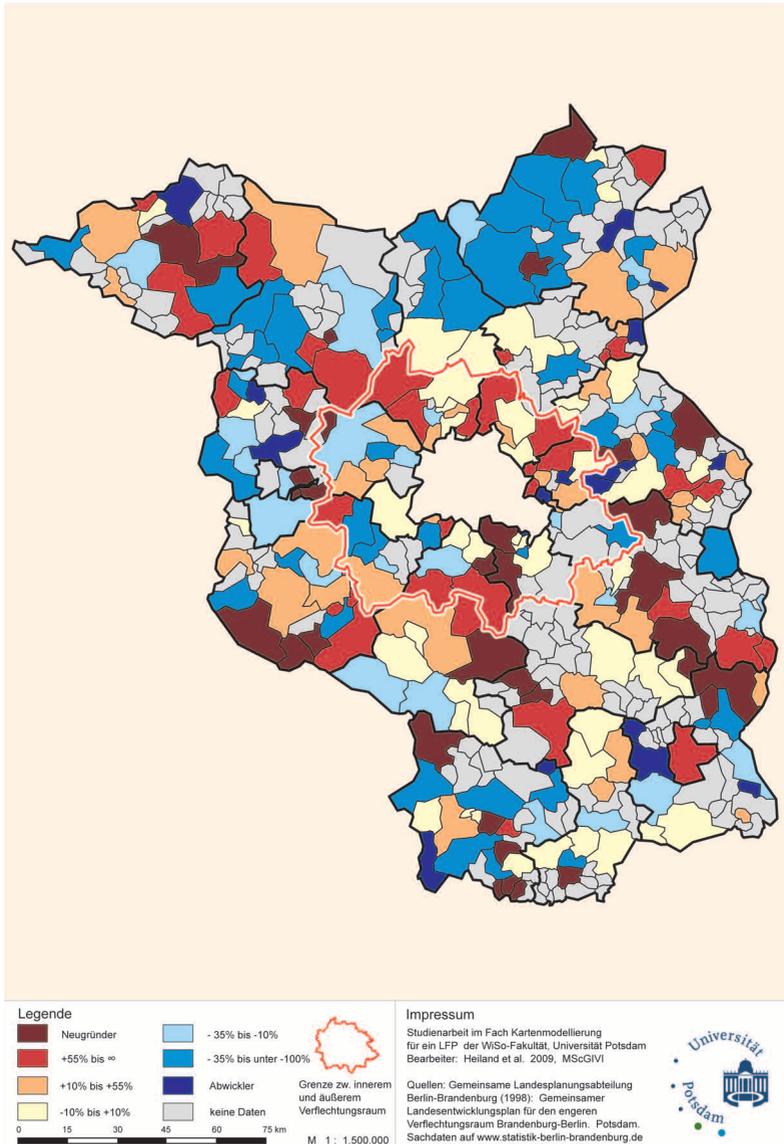


Abb. 15: Veränderung der Anzahl der Beschäftigten in kommunalen Betrieben von 1999 bis 2005 in Brandenburg (materielle Privatisierung in Gemeinden)

Es soll nun getestet werden, ob die Hinzunahme der Bevölkerung der Kommune, als Kontrollvariable bessere Ergebnisse zeitigt.

Zunächst ist zu bestimmen, welchen Einfluss die Bevölkerung auf die Privatisierungsaktivität hat. Es ergab sich ein Zusammenhang von $-0,317$ zum Bevölkerungsstand 1999. Es ist also tendenziell davon auszugehen, dass bevölkerungsreiche Gemeinden eher die Kommunalwirtschaft zurückbauen. Nun wurden die partiellen Korrelationen berechnet. Hier ergibt sich eine negative Korrelation von $0,125$ des Indexes mit der Variable, die den Verflechtungsraum markiert. Für den Stadtstatus ergab sich eine positive Korrelation von $0,138$. Insgesamt verbessert sich der Zusammenhang unter der Kontrolle der Bevölkerung nicht maßgeblich.

Wird nach dem Kreis kontrolliert, so verschlechtern sich beide Werte. In einem Versuch nach Bevölkerung, als auch nach Kreis zu kontrollieren, wurde eine negative Korrelation zwischen dem Index und dem Verflechtungsraum in Höhe von $0,129$ gefunden. Der Stadtstatus korreliert positiv mit $0,139$.

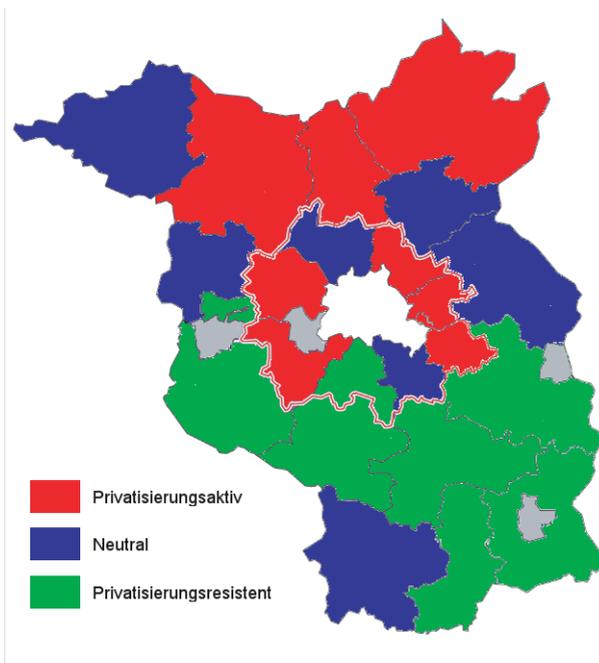


Abb. 16: Privatisierungsaktive und -resistente Regionen Brandenburgs

Kontrollvariablen Bevölkerung und Kreis		Index	Verflechtung	Stadt
Index	Korrelation	1	-0,13	0,14
	Signifikanz (zweiseitig)		0,05	0,03
	Freiheitsgrade	0	231	231
Verflechtung	Korrelation	-0,13	1	-0,25
	Signifikanz (zweiseitig)	0,05		0
	Freiheitsgrade	231	0	231
Stadt	Korrelation	0,14	-0,25	1
	Signifikanz (zweiseitig)	0,03	0	
	Freiheitsgrade	231	231	0

Tab. 34: Privatisierungsaktivität durch Zugehörigkeit zum Verflechtungsraum.
Partielle Korrelationen

Dies bedeutet, dass die Lage im Verflechtungsraum leicht positiv auf die Privatisierungsaktivität wirkt. Liegt also eine Kommune im Verflechtungsraum, ist es wahrscheinlicher, dass hier privatisiert wurde.

Auf der anderen Seite ist zu sehen, dass der Stadtstatus eine leicht negative Wirkung auf die Privatisierungsaktivität hat. Es sind also vor allem Gemeinden, die privatisieren. Kausal kann dieser Zusammenhang nicht erklärt werden, da das Stadtrecht keine zusätzlichen Rechte bzw. Pflichten mit sich bringt.

Nach diesen Ergebnissen soll versucht werden, ein Regressionsmodell zu testen. In das Regressionsmodell wurden nacheinander die Variablen „Verflechtungsraum“, „Stadt“, „Kreis“ und „Bevölkerung“ aufgenommen. Die resultierenden 4 Modelle erzielten dabei folgende R-Werte:

Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	0,12	0,02	0,01	5,2
2	0,17	0,03	0,02	5,18
3	0,17	0,03	0,02	5,18
4	0,17	0,03	0,01	5,19

Tab. 35: Privatisierungsaktivität durch Zugehörigkeit zum Verflechtungsraum. Regressionsmodell

Es zeigt sich also, dass ein maximaler Zusammenhang von 0,172 erzielt wird, wenn alle Variablen aufgenommen werden. Die Varianzaufklärung beträgt maximal 3%. Am Besten scheinen noch die Faktoren „Verflechtungsraum“ und „Stadt“ die Privatisierungsaktivität zu erklären, wobei alleine die Variable „Verflechtungsraum“ 2% erklärt. Bei Betrachtung der Koeffiziententabelle zeigt sich, dass die standardisierten und nicht-standardisierten Korrelationskoeffizienten sehr gering ausfallen. Hinzu kommt ein relativ großer Standardfehler. Besonders die beiden Prädiktoren „Kreis“ und „Bevölkerung“ weisen keinen Beitrag zur Erklärung auf. Dies zeigte sich bereits in der Analyse der bivariaten Korrelationen. Hierbei waren einzig „Verflechtungsraum“ und „Stadt“ wirkungsvolle Prädiktoren für die Privatisierungsaktivität.

3.5.2 Test der Wirtschaftsstärke als Erklärungsfaktor

Abschließend soll getestet werden, ob die Wirtschaftsstärke der Kreise als Erklärungsfaktor genutzt werden kann. Hierzu werden die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf Ebene der Landkreise genutzt. Der Datensatz hierzu weicht von dem oben genutzten ab. So wurden nicht die Eigner des jeweiligen Betriebs als Aggregationseinheit genutzt, sondern der Datensatz wurde nach dem Sitz des spezifischen Unternehmens strukturiert. Es wurden verschiedene Variablenkonstellationen getestet. Neben den absoluten Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landkreises zum Basisjahr 1999 wurde auch die BIP-Veränderung von 1999 bis 2005 und die Veränderung des Pro-Kopf-BIP hinsichtlich ihrer Erklärungskraft untersucht.

Mit den absoluten BIP-Werten ergibt sich ein Zusammenhang von -0,32. Dies deutet darauf hin, dass wirtschaftlich starke Kreise eher zu Privatisierung bereit sind. Bei Kontrolle dieser Korrelation mit der Bevölkerung im Basisjahr, verschwindet dieser Zusammenhang jedoch. Dies lässt sich so interpretieren, dass die Kreise mit hoher Bevölkerung auch ein hohes BIP haben. Durch Ab- und Zuwanderung wird dies noch verstärkt. Berechnet man eine Korrelation zwischen der Indexveränderung und der Bevölkerung im Basisjahr, so ergibt sich auch hier ein Zusammenhang von -0,317. Kreise, die ein hohes BIP und damit einhergehend eine hohe Bevölkerung haben²², sind eher bereit, zu privatisieren. Wiederum deutet dies darauf hin, dass hier vermehrtes Interesse privater Investoren auch Möglichkeiten zur Privatisierung kreiert.

22

Der Zusammenhang von BIP und Bevölkerung liegt bei 0,892.

Bisher wurden statische Werte zum Basisjahr zur Erklärung der Privatisierungsaktivität betrachtet. Da in dieser Arbeit aber die Privatisierungsdynamik anhand von Veränderungsdaten des entworfenen Indexes beobachtet wird, sollen analog dazu auch Veränderungsdaten des BIP und der Bevölkerung untersucht werden. Zunächst ergibt sich ein geringer positiver Zusammenhang zwischen der BIP-Veränderung und der Indexänderung (0,175). Die Bevölkerungsveränderung hat auf der anderen Seite einen Einfluss von -0,277 auf die Variable der Privatisierungsmessung. Steigt das BIP im Beobachtungszeitraum, ist also keine bzw. eine geringe entgegengesetzte Aktivität bei der Privatisierung kommunaler Unternehmen zu sehen. Steigt hingegen die Bevölkerung des Landkreises, ist dieser eher bereit, kommunale Tätigkeiten zu reduzieren, bzw. kommunale Unternehmen abzustoßen. Führt man wiederum eine Kontrolle des Zusammenhangs zwischen Indexänderung und BIP-Veränderung mittels der Bevölkerungsveränderung durch, erhält man einen Wert von 0,309. Die Bevölkerungsveränderung wirkt hier also als Suppressorvariable. Es kann also festgehalten werden, dass abfallende Wirtschaftsleistung im Kreis insgesamt, auch zu einer Reduzierung der kommunalen Tätigkeit führt. Ob dies immer Privatisierungen sind, oder wie im methodischen Teil besprochen auch Rückbau der Infrastruktur und auslaufende Beschäftigungsmaßnahmen sind, bleibt offen.

Als weitere Untersuchung bietet sich der Zusammenhang zwischen der Indexveränderung und der Wirtschaftsleistung pro Kopf (gemessen in BIP pro Kopf) an. Sinkt die relative Wirtschaftsleistung, so sind Landkreise tendenziell bereit, die Leistungen im öffentlichen Sektor zurückzufahren. Auch unter Kontrolle der Bevölkerungsveränderung bleibt dieser Trend erhalten (0,301). Es ist also zu erkennen, dass die Veränderung der Wirtschaftsleistung einer Region (in unserem Fall eines Landkreises), einen Einfluss hat auf die Privatisierungsaktivität in dieser Region. Eine negative Veränderung führt daher eher zu Privatisierungen oder Rückzug des öffentlichen Sektors als eine steigende Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung.

Mit Werten um 0,3 ist der Zusammenhang zwischen erklärender Variable nicht sehr stark. Grund dafür sind unseres Erachtens die sehr heterogenen Kreise (siehe Ergebnisse im oberen Teil der Analyse). Es ist daher nur von einem Trend zu sprechen, dessen Untersuchung mit feineren Daten auf Gemeindeebene bestätigt werden könnte. Die Logik dieses Trends scheint uns schlüssig, wenn auch im strukturschwachen Raum nicht immer durchzuhalten. Obwohl hier die Wirtschaftsleistung sinkt, kommt es nicht unbedingt zu Privatisierungen. Als Grund hierfür kann angeführt werden, dass es schwer ist, private Investoren im strukturschwachen Raum zu gewinnen. Das Zurückfahren des öffentlichen Sektors ist hier häufig mit einem Rückbau von Infrastruktur

und einem Abbau von kommunaler Beschäftigung und eher weniger mit Privatisierung zu erklären. Leider gelingt es unserem Indikator nicht, zwischen diesen beiden Bewegungen zu differenzieren. Der beschriebene Trend sollte daher nicht als Trend hin zur Privatisierung, sondern vielmehr als Trend zum Abbau des öffentlichen Sektors gesehen werden.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass über die Analyse statistischer Daten zwar ein sehr schwacher Zusammenhang erfasst werden kann, im Allgemeinen jedoch eine zu große Varianz der gemessenen Privatisierungsaktivität existiert, um Voraussagen anhand der Strukturvariablen treffen zu können. Das entdeckte Muster lässt für uns keine kausalen Interpretationen zu, da der strukturschwache Raum sowohl im privatisierungsaktiven Norden, als auch im eher passiven Süden ähnliche Merkmale aufweist. Einzig die Wirtschaftsstärke und die Höhe der Bevölkerung lassen sich als mäßig valide Indikatoren heranziehen. Hier ist jedoch anzunehmen, dass der Schwankungsbereich innerhalb der untersuchten Kreise sehr stark ist, also nur eine Tendaussage möglich ist.

Es ist daher zu vermuten, dass es unterschiedliche Strategien der Akteure auf der jeweiligen Entscheidungsebene gibt, die den Ausschlag im Bezug auf Privatisierungsüberlegungen und -vorhaben geben. Hierzu ist eine Fallstudie notwendig, die solche Muster, Akteurs- und Ereigniskonstellationen betrachtet. Der qualitative Teil der Untersuchung wird dort ansetzen und auf der Akteurebene Erklärungen finden, die auf der Strukturebene nicht eindeutig ermittelt werden konnten.

4. Privatisierung unter der Lupe. Eine Tiefenanalyse

4.1 Methodisches Vorgehen

Forschungsmethodisch liegen beiden Einzelfallstudien narrative Experteninterviews zugrunde, die von einem Interviewleitfaden begleitet wurden. Vor dem Hintergrund, über die Experteninterviews einen möglichst vielfältigen und vielschichtigen Blick auf die kommunalen Unternehmen und ihre Bedeutung für die beiden untersuchten Kommunen zu erlangen, galt es, eine Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven zu gewinnen, indem Vertreter sämtlicher relevanter Stakeholdergruppen befragt wurden. Im Einzelnen waren das Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung, Vertreter kommunaler Unternehmen, der Stadtverwaltung, der jeweiligen Arbeitnehmervertretungen sowie Gesprächspartner aus der lokalen Wirtschaft und den Aufsichtsräten der kommunalen Unternehmen.

Zweck des Leitfadens war es nicht, durch identisch zu gestaltende Frageninhalte Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Akteuren und Städten herzustellen, sondern lediglich die zugrunde liegenden Hypothesen und deren Operationalisierungen nebst einigen Stichpunkten im Hinterkopf zu behalten. Statt einer Befragungssituation mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten sollte eine Gesprächssituation mit dem Leitfaden als grobem Korridor – der freilich Übertretungen der Ränder zulässt – durch flexible Handhabung individuelle Präferenzen und Argumentationsmuster über die Bedeutung kommunalen Wirtschaftens aufdecken und rekonstruieren. In dem Maße, wie durch erste Interviews die spezifischen Zusammenhänge und Konstellationen im Untersuchungsfeld erkennbar wurden, nahm die Bedeutung des Interviewleitfadens ab, entsprechend unterschiedlich entwickelten sich die Gespräche.

Diskutiert wurde hinsichtlich der Auswahl der zu untersuchenden Kommunen die Möglichkeit eines Paarvergleiches, also der vergleichenden Betrachtung jeweils zweier privatisierungsaktiver sowie zweier privatisierungsresistenter Kommunen. Die Begrenzung auf ein einzelnes Untersuchungsfeld folgte der Präferenz für größere Untersuchungstiefe.

Geführt wurden die Interviews in durch die Interviewpartner bereitgestellten Räumen durch jeweils zwei bis drei Interviewer. Bemerkenswerte Eindrücke wurden unmittelbar nach den Interviews notiert, während die Gespräche auf Tonband aufgezeichnet wurden. Die Transkription erfolgte zeitnah, wörtlich und vollständig, von einer Kommentierung wurde abgesehen, Dialektformen wurden bereinigt. Gemäß einer vor dem Feldzugang getroffenen Vereinbarung wurden Orts- und Unternehmensbezeichnungen beibehalten, Namen sowie Hinweise auf die interviewten Personen durch Pseudonyme oder Auslassung anonymisiert. Die Zuordnungen von Namen zu Pseudonymen alternieren dabei mehrfach innerhalb des Dokuments. Zuordnung von Person zu einem Pseudonym ändern sich also in bestimmten Abständen.

Über das Computerprogramm Max QDA wurden relevante Transkriptauszüge in ein vorab definiertes Kategoriensystem eingeordnet. Transkription und Interpretation erfolgten sequenziell. In mehreren Gruppensitzungen wurden die Interpretationstexte diskutiert und überarbeitet.

4.2 Templin

4.2.1 Einführung

4.2.1.1 *Die Stadt und ihr Umfeld*

Templin, Stadt der Seen und Wälder, liegt im nördlichen Teil des Landes Brandenburg und gehört zum Landkreis Uckermark. Mit einer Fläche von 377 km² nimmt Templin den sechsten Platz unter den flächenmäßig größten Städten Deutschlands ein. Diese Positionierung ist ein Ergebnis der Gemeindegebietsreform. Als Folge dieser weist Templin derzeit mehrere Ortsteile²³ auf. Im gesamten Stadtgebiet leben derzeit 16.756 Einwohner. Mit einer Siedlungsdichte von 45 Einwohnern je km² ist Templin somit dünn besiedelt.

Seit 1990 hat Templin einen Bevölkerungsrückgang von 5% zu verzeichnen, welcher sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen und

23 Ahrensdorf, Bebersee, Beutel, Densow, Gandenitz, Gollin, Groß Dölln, Groß Väter, Grunewald, Hammelspring, Herzfelde, Hindenburg, Klosterwalde, Knehden, Netzwow, Petznick, Röddelin, Storkow und Vietmannsdorf.

laut den Prognosen der Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) Brandenburg GmbH verstärken wird. Die LASA prognostiziert dem Landkreis Uckermark im Zeitraum 2004 – 2020 einen Bevölkerungsrückgang von 14%. Von dieser Entwicklung besonders betroffen sind die Altersgruppen der bis 20-Jährigen (-30%), der 20 bis 40-Jährigen (-32%). Der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahre hingegen wird um 22,8% ansteigen und verdeutlicht die zunehmende Alterung der Bevölkerung der Uckermark.

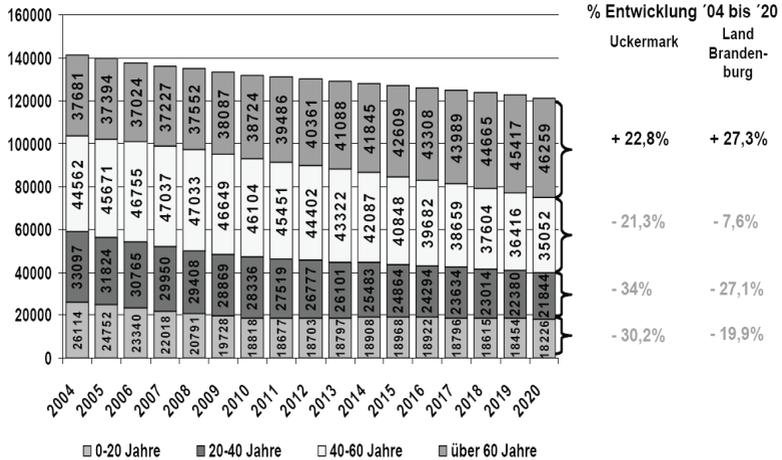


Abb. 17: Bevölkerungsentwicklung Landkreis Uckermark (Quelle: LASA Brandenburg)

Nicht nur das große Stadtgebiet Templins und dessen geringe Besiedlungsdichte stellt eine Sonderbelastung für die Stadt dar. Templin weist ähnlich wie die gesamte Uckermark eine hohe Arbeitslosigkeit auf, welche sich auch auf die Kaufkraft vor Ort und auf die Umsätze einheimischer Wirtschaft auswirkt, was wiederum Einfluss auf das Steueraufkommen der Stadt Templin nimmt.

Die Stadt Templin ist ein Mittelzentrum und hält in ihrer Funktion eine dementsprechende Infrastruktur vor. Die ansässige Wirtschaft wird dabei hauptsächlich vom Dienstleistungsgewerbe, Handwerk und Handel geprägt. Angrenzende Großschutzgebiete, die mangelnde Verkehrsanbindung sowie die Entfernung zu Ballungszentren erschweren industrielle Ansiedlungen.

Die genannten Rahmenbedingungen sowie die an die Stadt angrenzenden Seen und Wälder haben maßgeblich das Leitbild der Stadt Templin geprägt. Bereits Anfang der 90er-Jahre setzte man sich

intensiv mit einer Ausrichtung Templins als Touristen-, Kur- und Bäderstadt auseinander und blieb damit in der Tradition als Ferien- und Erholungsort. Bereits in der DDR war Templin staatlich anerkannter Erholungsort mit 1,5 Millionen Übernachtungen Ende der achtziger Jahre. Dieser Titel wurde Templin in den Jahren 1994 und 1998 erneut zuerkannt. Zu Beginn der 90er-Jahre wurde zudem mit Vertretern der Landesministerien die Idee erarbeitet, die sich unter der Stadt Templin befindenden warmen Quellen zum Betrieb eines Thermalbades zu nutzen. Mit der Eröffnung der NaturThermeTemplin im November 2000 wurde dem Ort die staatliche Anerkennung als Thermalsoleheilbad verliehen. Damit ging man einen weiteren Schritt in Richtung Kurortentwicklung, den man bis heute konsequent verfolgt. Die ursprüngliche Idee, Templin als einen Standort für Rehabilitationskliniken zu etablieren, wurde aufgrund des damals bereits bestehenden Überangebotes ähnlicher Einrichtungen verworfen. Einst eine Fernhandels- und Ackerbürgerstadt, dann Verwaltungs- und Schulstadt ist Templin heute Thermalsoleheilbad und wirtschaftlich auf Erholung, Gesundheit und Touristik ausgerichtet

4.2.1.2 *Haushaltssituation*

Die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung waren in Templin wie auch in allen anderen ostdeutschen Kommunen durch hohe Zuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes gekennzeichnet. Gleichzeitig befand sich die Kommunalverwaltung über die Integration vielfältiger neuer Aufgaben, Rechtslagen und Beschäftigter in einer Phase tiefgreifender Transformation (Derlien 2001).

Obleich die Zuweisungen ab Mitte der neunziger Jahre sanken, war die Stadt Templin bis zum Jahr 2001 in der Lage, eine tragfähige Haushaltswirtschaft zu wahren, sodass die auftretenden Defizite jeweils im Folgejahr wieder ausgeglichen werden konnten. 2002 wies der Haushaltsplan jedoch ein Defizit in Höhe von 941.928 Euro auf. Aufgrund dieses Fehlbetrages war die Stadt Templin entsprechend der Regelungen der Gemeindeordnung angehalten, ein Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten, welches die Maßnahmen beinhalten sollte, um alsbald den Haushaltsausgleich wieder herbeizuführen.

* „Die Gemeindegebietsreform brachte neue Probleme“ [a:33]

Die angestrebte Konsolidierung rückte jedoch im Zuge der Auflösung und Eingemeindung des Amtes Templin-Land bis zum Jahre 2003 in immer weitere Ferne. Die eingemeindeten Orte brachten einen, gemessen an ihrer geringen Besiedlungsdichte, nicht unerheblichen, Fehlbeitrag von 1,6 Millionen Euro in den Templiner Haushalt ein, wodurch das Defizit im Folgejahr seinen Höhepunkt mit einer Höhe von 4,6 Millionen Euro (rund 21% der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes) erreichte. Die Gemeindegebietsreform führte somit nicht nur zu einer erheblichen Ausweitung der Fläche und des Aufgabengebietes, sondern auch des Haushaltsdefizites der Stadt Templin.

Der zunehmende Konsolidierungsdruck durch die Kommunalaufsicht veranlasste Templin dazu, umfassende Sparmaßnahmen durchzuführen. Ein wichtiger Ansatzpunkt waren diesbezüglich die Personalkosten. Im Jahr 2002 arbeiteten 235 Mitarbeiter in der Stadtverwaltung Templin, deren Personalkosten in Höhe von 8 Millionen Euro 38% der Ausgaben des Verwaltungshaushalts ausmachten. Die veränderten Rahmenbedingen in Folge der Eingemeindungen, des Haushaltsdruckes und der sinkenden Anzahl der Kinder in den Kindereinrichtungen, die zu diesem Zeitpunkt kommunal betrieben wurden, erforderten eine Anpassung der Personalstruktur. In den Folgejahren wurde auf Grundlage eindringlicher Forderungen der Stadtverordneten ein umfangreicher Personalabbau praktiziert und formell innerhalb von zwei Jahren die Belegschaft halbiert. Während 2003 noch 235 Personen bei der Stadt Templin angestellt waren, arbeiteten 2004 nur noch 120 und 2006 nur noch 85 Personen in der Kernverwaltung. Dieser Personalabbau wurde jedoch nicht nur durch Entlassungen realisiert, sondern durch die Übertragung von Kindereinrichtungen und deren 49 Mitarbeitern auf freie Träger und durch die Ausgliederung des Bauhofes und seiner 20 Mitarbeiter in den Eigenbetrieb Wirtschaftshof. Von Seiten der Stadtverordneten wurden zudem Forderungen laut, die Anzahl der Förster zu reduzieren, was jedoch von der Verwaltung mit dem Verweis auf den erhöhten Pflegebedarf des Erholungswaldes abgelehnt wurde. Darüber hinaus erfolgte die öffentliche Ausschreibung der Reinigungsleistung, durch welche weitere Einsparungen generiert werden konnten. Der Umfang der Haushaltskonsolidierung lässt sich auch an der 15-prozentigen Schrumpfung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes 2007 im Vergleich zu 2004 ablesen.

* *„Die Thermenanierung war ein Riesenblock gewesen, der auf uns niederkam.“ [a:146]*

Die 2005 notwendig gewordene Sanierung der Therme stellte die Stadt Templin und ihre Konsolidierungspläne vor eine außerordentliche Herausforderung. Bereits mit dem Bau hatte die Stadt Templin 450 Baumängel übernommen, für deren Behebung sie aufgrund der Insolvenz des Planungsbüros und des Bauherren als alleinige Gesellschafterin eigenständig aufkommen musste (Bischoff 2005). In Anbetracht des Haushaltsdefizits und der sieben Millionen Euro, die auf die Stadt im Rahmen der Sanierung zukamen, stellte sich die Frage nach dem Erhalt der Therme und dem weiteren Festhalten am Entwicklungsziel Kurstadt. Unter den Beteiligten ist man sich einig „(...) die Sanierung war wie gesagt noch einmal eine harte Entscheidung, bezüglich der Frage wie gehen wir mit unserem Kurort weiter um. Ohne Therme kein Kurort!“ [a:158] Mit einem Grundsatzentschluss sprachen sich die Templiner Stadtverordneten für den Weiterbetrieb der Therme und den Erhalt des Kurstadtstatus unter Berufung auf die überregionale Bedeutung der Therme aus. Infolgedessen war die Stadt Templin gegenüber der Kommunalaufsicht zum Nachweis verpflichtet, die Kosten für die Sanierung tragen zu können. Durch zahlreiche Einsparmaßnahmen und die Unterordnung aller weiteren Investitionen erhielt die Stadt Templin die Genehmigung, mit 1 Million Euro für die Therme zu bürgen, um die Liquidität zu sichern und ein Sanierungsdarlehen in Höhe von 4,5 Millionen Euro aufnehmen zu dürfen.

* *„Die Sanierung aber belastet uns noch die nächsten Jahre“ [a:173]*

Auch wenn die Sanierungsarbeiten erfolgreich abgeschlossen wurden und der Thermenbetrieb 2006 wieder aufgenommen werden konnte, belastet das Sanierungsdarlehen die Stadt für die nächsten 25 Jahre. Die konsequente Verfolgung der 30 Konsolidierungsmaßnahmen, aber auch die veränderte Zuweisungspolitik des Landes führten in Templin dazu, dass der zunächst für 2011 geplante Haushaltsausgleich bereits im Jahr 2008 realisiert werden konnte. Im Gegenzug verfügt die Stadt über keinerlei Rücklagen mehr.

Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur belasten die Haushaltslage und spiegeln sich in den Haushaltsplänen vor allem einnahmeseitig wieder.

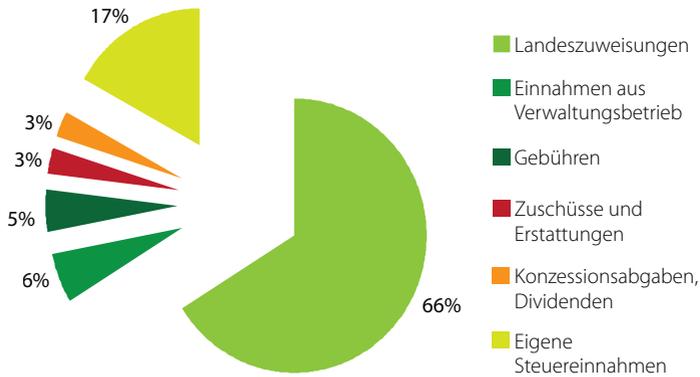


Abb. 18: Einnahmenstruktur der Stadt Templin 2008 (Quelle: Finanzplan Stadt Templin 2008)

Im Haushaltsplan 2008 decken den mit 66% größten Anteil der Einnahmen die Zuweisungen des Landes, die sich jedoch lediglich in Folge von Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes Brandenburg (BbgFAG) und der Einstufung Templins als Mittelzentrum positiv entwickelten. Langfristig werden sie, da abhängig von der Bevölkerungszahl, sinken. Die eigenen Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuern stagnieren mit rund 17% über die Jahre auf geringem Niveau. Ein weiteres Haushaltsrisiko besteht in der Kreisumlage, die beständig anstieg.

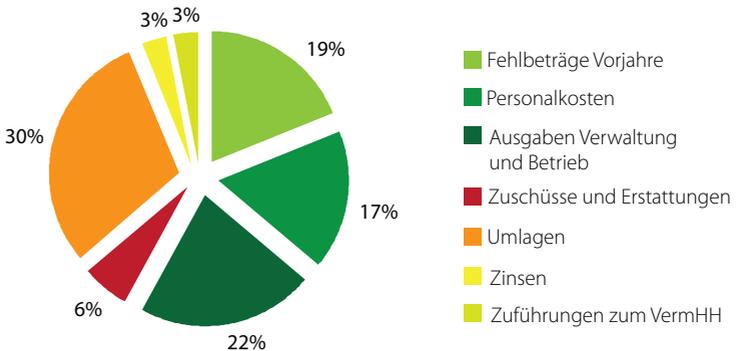


Abb. 19: Ausgabenstruktur der Stadt Templin 2008 (Quelle: Finanzplan Stadt Templin 2008)

4.2.1.3 Kommunalpolitik in Templin

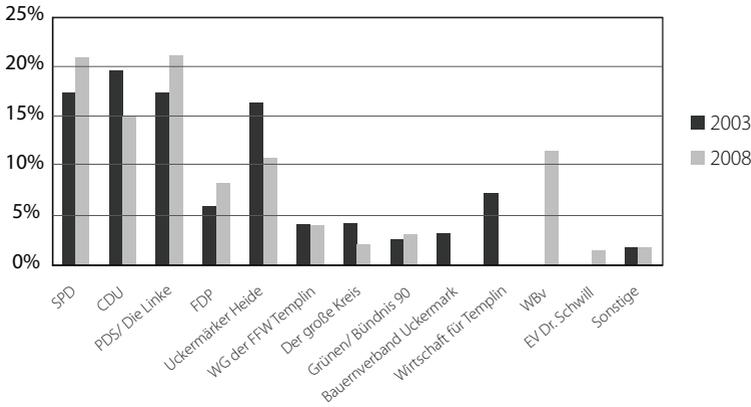


Abb. 20: Ergebnisse der Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung Templin 2003 und 2008 (Quelle: Landeswahlleiter Brandenburg)

Die Kommunalwahlen der Jahre 2003 und 2008 brachten keine dominante Position einer Partei. Auffällig, aber nicht untypisch ist die Vielzahl an Wählervereinigungen.

4.2.2 Beteiligungsstruktur

Für die Erfassung der Bedeutung kommunaler Unternehmen ist es unabdingbar, sich die Struktur dieser Organisationen vor Augen zu führen. Es werden nachfolgend sowohl die Beteiligungen in Form des Privatrechts als auch die des öffentlichen Rechts betrachtet.

4.2.2.1 Beteiligungen in öffentlicher Rechtsform

Die Stadt Templin bedient sich zur Erledigung ihrer Aufgaben Organisationseinheiten, die sich in der Form des öffentlichen Rechts befinden. Die Bewirtschaftung des stadteigenen Waldes übernimmt der Regiebetrieb „Stadtforst“, die Pflege und Instandhaltung der Grünflächen und Straßen obliegt dem Wirtschaftshof, der als Eigenbetrieb organisiert ist. Darüber hinaus ist Templin Mitglied des Abwasserzweckverbandes.

Der Wirtschaftshof

Seit 2005 wird der Wirtschaftshof der Stadt Templin als eigenständiges Unternehmen geführt. Zuvor wurde dieser im Amt Templin als Regiebetrieb „Bauhof“ innerhalb der Verwaltung angesiedelt. Im Zuge der Gemeindegebietsreform 2003 stellte sich die Frage, wie man den Wirtschaftshof des Amtes Templin-Land, welcher bereits als Eigenbetrieb organisiert war, und den Wirtschaftshof zusammenführen könne. Nach einer Aufgaben-, Kosten- sowie Personalbedarfsanalyse und der Einsicht, dass kein privater Anbieter vor Ort den Winterdienst übernehmen könne, wurde durch die Stadtverordnetenversammlung Templins der Beschluss gefasst, die Eingliederung des Bauhofes in den Eigenbetrieb „Wirtschaftshof“ zum 01.01.2005 vorzunehmen.²⁴ Somit wurde ein für das neue Amt Templin zuständiger Wirtschaftshof firmiert, der aufgrund seiner Satzung an die Erledigung des Winterdienstes im Amtsbereich Templin gebunden ist. Diese Entscheidung wurde maßgeblich von den Überlegungen beeinflusst, seine Autonomie gegenüber Dritten zu wahren und eigene Arbeitsplätze zu erhalten.

* *„Also das Leistungsprinzip war nicht da.“ [b:6]*

Mit der Ausgliederung des Bauhofes als Eigenbetrieb war für die derzeit 23 Beschäftigten der Einzug des Leistungsprinzips verbunden. Während das Budget für den Regiebetrieb Bauhof bislang im Haushalt der Stadt Templin eingestellt wurde, erfolgte im Eigenbetrieb „Wirtschaftshof“ nun die Abrechnung der Leistungen nach Quadratmeterpreisen. Auch die Auftragserteilung durch die Ämter der Stadtverwaltung stellt keine ausschließliche Formalität mehr dar. Um einen Auftrag der Stadt zu erhalten, ist der Eigenbetrieb ebenso wie private Anbieter angehalten, ein Angebot einzureichen und sich dem Wettbewerb zu stellen, in dem der Preis ausschlaggebend ist. Ohne Frage kommt ihm diesbezüglich zugute, dass er als Eigenbetrieb bei der Aufgabenerledigung für die Stadt nicht mehrwertsteuerpflichtig ist. Nichtsdestotrotz hat sich die Stadt Templin ein Limit von 1.154.000 Euro gesetzt, die sie maximal für die Leistungen des Wirtschaftshofes ausgeben möchte (Buchmann 2005a). Dies führte bereits zu Einschränkungen im Leistungsumfang. Die Abstände der Reinigung der Straßen, aber auch der Grünflächen werden aus Kostengründen bereits erweitert.

* „Wir sind eigentlich für den kommunalen Bereich“ [b:46]

Als organisatorisch verselbstständigte Einheit wurde der Eigenbetrieb zudem in die Lage versetzt, im Rahmen rechtlich festgesetzter Grenzen auch Aufträge von privaten Auftraggebern anzunehmen. Bis zu 10% des Volumens des Wirtschaftsplanes dürfen durch privatwirtschaftliche Aufträge erzielt werden. Hierbei konkurriert der Wirtschaftshof mit anderen Privatanbietern. Dennoch steht außer Frage, dass der Hauptbeschäftigungsbereich sich im kommunalen Bereich befindet.

Der Stadtforst

* „Templin hat eine lange forstliche Tradition.“ [c:8]

Die Stadt Templin ist mit ihren 3.500 Hektar Wald die zweitgrößte Waldgemeinde Brandenburgs. Die Waldbestand Templins ist historisch gewachsen und blickt auf eine jahrhundertealte Tradition zurück. Seit der Stadtgründung vor 700 Jahren ist Templin im Besitz ausgedehnter Waldflächen, welche 1953 zunächst verstaatlicht wurden. Nach dem Übergang des Waldes in das Eigentum der Treuhand 1990 entfachte sich in Templin eine umfangreiche Diskussion über die Inanspruchnahme der Restitution, mit dem Ergebnis, dass man sich für die Rücknahme des Waldes entschied. Ab 1994 erfolgte somit in Templin die Bewirtschaftung wieder in eigener Regie. Seither ist es die Aufgabe des Stadtforstes, welcher als Regiebetrieb dem Fachbereich Finanzen unterstellt ist, die Waldflächen zu bewirtschaften, aber auch die Verwaltung der landwirtschaftlichen Flächen (51 ha) und der Seen (561 ha) zu übernehmen. Die Bewirtschaftung des Stadtwaldes orientiert sich dabei an einer „naturgemäßen, multifunktional nachhaltigen Forstwirtschaft im Einklang mit dem Leitbild zur Entwicklung der Kur- und Bäderstadt Templin“.²⁵

Mit der Übernahme der Waldflächen war für Templin anders als für private Anspruchsträger die Bedingung geknüpft, eine bestimmte Anzahl von Waldarbeitern zu übernehmen, die bisher mit der Bewirtschaftung des Waldes betraut waren. Unter Anwendung des geltenden Personalschlüssels wurden dem Stadtforst Templin neun Waldarbeiter zugewiesen, die neben den drei angestellten Förstern im Regiebetrieb beschäftigt wurden. Die personelle Überausstattung in Verbindung mit den zur damaligen Zeit niedrigen Holzpreisen sowie zusätzlichen,

25 Stadt Templin: <http://www.templin.de/texte/seite.php?id=778> – Aufgerufen am 01.05.2009

politisch gewünschten Investitionen in den Waldumbau machten ein kostendeckendes und wirtschaftliches Arbeiten des Stadtforstes unmöglich und stellten eine zusätzliche Belastung für den bereits defizitären städtischen Haushalt dar. Die anstehende Thermensanierung im Jahr 2005 führte dazu, dass der Stadtforst in einer öffentlichen Diskussion in Frage gestellt wurde. Die in diesem Rahmen vorgebrachten Vorschläge reichten von der Zusammenlegung der Reviere und der Reduzierung der Anzahl der Förster und Waldarbeiter sowie zur Bewirtschaftung des Waldes durch ein privates Forstunternehmen bis hin zum gänzlichen Verkauf.

* *„Wir sind die Stadt der Wälder. Der Wald wird nicht verkauft!“
[d:497]*

Die Templiner Bevölkerung positionierte sich jedoch für den Erhalt des Waldes. Um einen Verkauf von Teilen des Stadtwaldes abzuwenden, wurden umfassende Reorganisationsmaßnahmen im Forstbetrieb durchgeführt, die die heutige Struktur bestimmen. Auf den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung wurden die zu diesem Zeitpunkt sechs Waldarbeiter zum Eigenbetrieb „Wirtschaftshof“ überführt und trugen somit zur Entlastung des Regiebetriebes durch entfallende Personalkosten bei. Des Weiteren wurden neue Geschäftsfelder durch die Einrichtung eines Waldfriedhofes erschlossen.

Mit der Initiierung des Schulwaldprojektes konnte das städtische Budget entlastet werden, indem man eine Fläche an die Stephanusstiftung verpachtete. Ein Förster des Stadtforstes erhielt im Rahmen dieses Projektes eine Anstellung als Projektbetreuer bei der Stiftung, womit die Kosten für diese Flächen minimiert und der Ertrag erhöht werden konnte.

Die Umstrukturierungsmaßnahmen sowie die Einnahmen aus den Produkten Waldfriedhof, Jagd, Holz- und Forstsaatgut- sowie Weihnachtsbaumverkauf haben dazu geführt, dass sich die Einnahmesituation des Stadtforstes stabilisiert hat und Veräußerungen einstweilig nicht zur Diskussion stehen.

*Der Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
der Westuckermark (ZVWU)*

Der ZVWU ist ein kommunaler Verband, der die Versorgung mit Trinkwasser für das gesamte Verbandsgebiet und die Abwasserentsorgung für die Städte Templin und Lychen absichert.

Die Vorgängereinrichtung des Zweckverbandes waren die bezirksgeleiteten Wasser- und Abwasserbetriebe (WAB) Neubrandenburg. Nach der politischen Wende und dem Einzug der kommunalen Selbstverwaltung wurde der VEB WAB in eine Aktiengesellschaft „Neubrandenburger Wasser“ umfirmiert. Der anschließend gegründete Verein der Anteilseigner der Neubrandenburger Wasser AG, der Vertreter aus allen Städten und Ortschaften vereinte, nahm die Stellung der Hauptversammlung dieser AG ein und sprach sich für die Auflösung derselben sowie für deren Überführung in Nachfolgeorganisationen aus.

In größeren Städten wurden Stadtwerke gegründet, in kleineren zumeist Zweckverbände. In Folge dieser Entwicklung wurde 1993 der ZVWU eingerichtet und diesem das Vermögen der Wasserversorgungsanlagen seiner Verbandmitglieder vom Verein der kommunalen Anteilseigner der Neubrandenburger Wasser AG übertragen. Der ZVWU übernahm für die Stadt Templin und die Stadt Lychen mit allen Ortsteilen sowie für sechs weitere Verbandsgemeinden die Trinkwasserversorgung. Aus einem Mangel an Kooperationspartnern wurde der Abwasserbereich von einem Eigenbetrieb übernommen, dessen Betrieb jedoch dem Zweckverband unterlag. Mit der Stadt Lychen fand Templin das benötigte Mitglied für einen Zweckverband Abwasser, so dass die Abwasserbeseitigung mit Wirkung zum 01.01.2004 ebenfalls über den ZVWU wirtschaftlicher organisiert werden konnte.

4.2.2.2 *Beteiligungen in privater Rechtsform*

Die Stadt Templin ist zu 100% an der NaturThermeTemplin GmbH sowie an der Wohnbau Templin-UM GmbH beteiligt. Das Kommunale Wohnungsbauunternehmen Prenzlau-Land GmbH (KWU) ist ein weiteres Wohnungsbauunternehmen, an dem Templin Anteile in Höhe von 17% hält. An der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Uckermark mbH ist Templin darüber hinaus mit 49% beteiligt und an der Gemeinnützigen Milnersdorfer Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaft mit 24%.

Die WOBA Templin-UM GmbH

Am 24.07.1958 wurde die kommunale Wohnungsverwaltung Templin als volkseigener Betrieb gegründet. In Folge der Wiedervereinigung erfolgte auf Grundlage von Umwandlungsbeschlüssen der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Templin die Firmierung zur „Wohnbau Templin-UM Wohnungsbaugesellschaft mbH“ (fortan: WOBA), deren

erklärtes Ziel es ist, sozial verantwortbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Die 1915 Wohnungen und 52 Gewerbeeinheiten, die sich im Besitz der WOBA befinden, verteilen sich auf das gesamte Stadtgebiet. Im Innenstadtbereich befinden sich vornehmlich Altbauten im Besitz der WOBA, während der Bestand in der Nord- und Südstadt von Plattenbauten aus den 70er-, 80er- und zum Teil auch aus den 60er-Jahren geprägt ist.

Der durchschnittliche Leerstand für Wohnungen betrug zum Zeitpunkt der Erhebung 3%. Um die WOBA Templin-UM GmbH auf die Herausforderungen der kommenden Jahre vorzubereiten und sich bedarfsgerecht auszurichten, erarbeitete die WOBA gemeinsam mit der Technischen Universität Berlin im Jahr 2006 ein wohnungswirtschaftliches Konzept. Dem darin prognostizierten Bevölkerungsrückgang und daraus resultierenden Wohnungsleerstand versucht die WOBA mit gezielten Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen zu begegnen. Damit einhergehend sind Teilrückbau und Grundrissveränderungen. Auf die erwartete Nachfrage nach altersgerechten Wohnungen reagierte man bereits 2006 mit der Schwerpunktsetzung der Investitionen auf die Schaffung alternativer Wohnformen für Ältere und für behinderte Menschen.

Die WOBA spielt jedoch auch im Zusammenhang mit der Stadtkernsanierung Templins eine entscheidende Rolle. Gerade in Bezug auf die Rekonstruktion der Gebäude im Innenstadtbereich wurde Wert auf die Wiederherstellung der ursprünglichen Straßenführung und Fassadengestaltung gelegt. Somit trug die WOBA maßgeblich zur Verbesserung des Wohnumfeldes und des Ortsbildes bei.

Die WOBA Templin-UM GmbH als 100-prozentige Tochter ist des Weiteren seit 1999 mit 100% an der Fernwärmegesellschaft mbH (FWG) Templin beteiligt. Die Fernwärme war einst ebenfalls als Tochterunternehmen aus dem VEB Gebäudewirtschaft ausgegründet worden und versorgte seither die Wohnungen der WOBA, speziell in den Neubaugebieten, mit Wärme. Nachdem zunächst 30% der Anteile, dann weitere 60% der Fernwärmegesellschaft durch die WOBA Templin gekauft wurden, entschied man sich die verbleibenden 10% ebenfalls zu erwerben. Für die Stadt Templin bedeutete dies zusätzliche finanzielle Mittel und für die WOBA sowie für die Fernwärme eine effizientere Aufgabenerledigung durch die Nutzung von Synergien. Im Zuge der Zusammenführung wurde die Führung der beiden Gesellschaften einem Geschäftsführer unterstellt und somit der Steuerungs- und Verwaltungsaufwand für die Gesellschafterin, die Stadt, minimiert. Die finanzielle Situation der WOBA kann als ausgeglichen bezeichnet werden.

Kommunales Wohnungsunternehmen Prenzlau-Land GmbH (KWU)

Für eine Stadt in der Größe Templins mit 17.000 Einwohnern ungewöhnlich ist das Vorhandensein eines zweiten kommunalen Wohnungsunternehmens. Die Beteiligung Templins am Kommunalen Wohnungsunternehmen Prenzlau-Land GmbH ist vor dem Hintergrund der Gemeindegebietsreform zu sehen. Nachdem das Amt Templin Land seinen Wohnungsbestand dem KWU zur Verwaltung übertragen hatte, erfolgte 2003 die Zwangseingemeindung des Amtes, wodurch die Stadt Templin Eigentümer dieser Anteile wurde. Die Wohnungen des KWU befinden sich vornehmlich im Umland Templins an schwierigen Standorten und sind stark von der degressiven Bevölkerungsentwicklung betroffen. Dies äußert sich in einer Leerstandquote von 18,7%. In Anbetracht des Wohnungsüberangebotes wird versucht, den Markt durch Abrissmaßnahmen zu verkleinern und somit den Leerstand zu reduzieren. Nichtsdestotrotz ist die Stadt Templin an einem Rückzug aus diesem Unternehmen interessiert.

Die NaturThermeTemplin GmbH

Im Rahmen der Diskussionen über die weitere Ausrichtung der Stadt Templin wurde ein Kurortentwicklungskonzept erarbeitet. Das darin vorgesehene Kur- und Gesundheitshotel, das Kurmittelhaus und ein geplantes Bad überstiegen jedoch mit 125 Millionen DM die Möglichkeiten der Förderung durch das Land Brandenburg. Als realisierbarer Kompromiss entstand die Idee von einer NaturThermeTemplin. Der erste Schritt der Realisierung war 1996 die Gründung der Kurortentwicklungsgesellschaft Templin mbH als Immobiliengesellschaft. 1998 folgte die Gründung der NaturThermeTemplin GmbH als dazugehörige Betreibergesellschaft, bevor 2005 die Verschmelzung der beiden Gesellschaften vorgenommen wurde. Seitdem ist es deren Zweck, die Gemeindeentwicklung harmonisch zu gestalten unter der Berücksichtigung der Förderung von Wirtschaft und Gewerbe sowie der Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen. Somit betreibt die Gesellschaft die NaturThermeTemplin sowie die Förderung des Tourismus.

Im Jahr 2005 war der Betrieb der Therme durch das Auftreten zahlreicher Baumängel stark bedroht und eine umfassende Sanierung unumgänglich. Die damit verbundenen Kosten von 6,7 Millionen Euro stellten eine erhebliche Belastung für den damals defizitären Haushalt Templins dar. Dennoch sprachen sich die Templiner Stadtverordneten

für den Weiterbetrieb der NaturTherme Templin und somit für den Kurstadtstatus aus. Derzeit sind für die Bewirtschaftung der Therme keine Zuschusszahlungen von der Stadt als Gesellschafterin erforderlich.

4.2.3 Steuerung kommunaler Unternehmen in Templin

Nicht erst die vieldiskutierten Skandale der jüngsten Vergangenheit um aus dem Ruder gelaufene Landesbanken haben verdeutlicht: Die Steuerung öffentlicher Unternehmen ist ein Drahtseilakt. Die Fragen nach der Steuerbarkeit von öffentlichen Unternehmen und vor allem nach der Steuerungsfähigkeit des Staates erfahren beispielsweise unlängst ihre abermalige Wiederbelebung im Zuge der Debatte um eine gute Public Corporate Governance (u.a. Ruter et al. 2005).

In Anbetracht der „großen Bedeutung ausgelagerter Aktivitäten für die Aufgabenerfüllung und Haushaltswirtschaft“ ist die Notwendigkeit einer konsequenten Steuerung gerade auf der kommunalen Ebene von großer Bedeutung (Schwartzing 2004, S. 342). Für die Kommunen stellt sich damit die zentrale Herausforderung, eine „Balance zwischen der Einbindung in das Gemeinwesen und einer möglichst weitreichenden Autonomie zu finden oder, anders ausgedrückt, zwischen demokratisch-bürokratischer und wirtschaftlich orientierter Steuerung“ (Bremer et al. 2006, S. 88). Hinter dieser etwas kryptischen Formulierung verbergen sich die entscheidenden Fragen der kommunalen Beteiligungssteuerung:

- Wird eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Form für die kommunalen Unternehmen gewählt? Bindet man ein Unternehmen als Eigenbetrieb enger an die Verwaltung oder gewährt man einer GmbH oder gar einer AG mehr unternehmerischen Freiraum?
- Wird eine eigene Verwaltungseinheit zur Beteiligungssteuerung geschaffen und, falls ja, wo wird sie in der Kommune angesiedelt? Nach Machura (1993, S. 285) weist beispielsweise eine Steuerung durch die Kämmerei auf ein primär fiskalisch bestimmtes Interesse hin, die Ansiedlung bei einem Fachamt oder als eigene Verwaltungseinheit könnte dagegen als Ausdruck einer eher aufgabenbezogenen Kontrolle gewertet werden.

- Welche Instrumente werden eingesetzt? Beschränkt sich die Steuerung auf halbjährliche Berichtspflichten und den jährlichen Rapport des Geschäftsführers vor dem Rat? Oder wird beispielsweise mit präzisen Zielvorgaben in Satzungen, der Entsendung externer Experten in die Aufsichtsgremien der kommunalen Beteiligungen und Quartalsberichten an Beteiligungsverwaltung und Rat ein ungleich dichteres Steuerungsnetz gestrickt?

Öffentliche Unternehmen dienen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Wie Thiemeyer es in seiner berühmten Instrumentalthese ausgedrückt hat: Sie stellen Instrumente des Staates dar, deren dieser sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben bedient. So banal diese Feststellung auch ist, so klar leitet sich daraus eine „Einwirkungs- und Kontrollpflicht“ des Trägers in Bezug auf seine Gesellschaften ab, allein schon – wie Machura (1993, S. 22) etwas weiter ausholend feststellt „um dem Erfordernis demokratischer Legitimation gerecht zu werden“. Doch auch ohne gleich die „Keule des Demokratieprinzips“ zu schwingen, lässt sich die Notwendigkeit einer effektiven politischen Steuerung kommunaler Unternehmen plausibel begründen. Allein die Tatsache, dass die Anzahl der Beschäftigten in ausgliederten Einheiten in vielen Kommunen die Beschäftigten in der Kernverwaltung bereits übertrifft und dass kommunale Unternehmen auch gerne dazu benutzt werden, neben bestimmten Aufgaben auch Schulden aus dem Kernhaushalt auszugliedern (Bertelsmann Stiftung 2008), illustrieren dies.

Trotz des Erfordernisses einer effektiven Beteiligungssteuerung – gerade kleinere Kommunen in strukturschwachen Regionen werden durch deren oft sehr prekäre Haushaltslage und die damit verbundene Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg ihrer Unternehmen vor große Steuerungsprobleme gestellt (Richter/Edeling/Reichard 2006, S. 77). Dies wird vor allem hinsichtlich kommunaler Unternehmen in Privatrechtsform, also GmbHs oder AGs, diskutiert. „Je weiter ein Betrieb entfernt ist von der Stadtverwaltung, desto schwieriger die Steuerung“, so die Hypothese. Auch kann beispielsweise vor politischer Einflussnahme zurückgeschreckt werden, um den Kurs der „professionellen“ Geschäftsführung nicht sachunkundig zu stören, ganz nach dem Motto „Die Fachleute des Managements werden es schon am besten wissen“. Neben der angespannten Haushaltssituation kann also der Mangel an Steuerungsressourcen und Fachexpertise, beispielsweise bei der Entsendung von Vertretern der Kommune in die Aufsichtsgremien, als eine der größten Herausforderungen für die kommunale Beteiligungssteuerung verstanden werden.

Die Organisation der Beteiligungsverwaltung in Templin

* *„Eine Schlüsselstelle zwischen der Stadt als Gesellschafterin und den Gesellschaften“ [j:15]*

Zur besseren Steuerung ihres kommunalen Eigenbetriebes, des Wirtschaftshofes, und der beiden kommunalen Eigengesellschaften, der Wohnungsbaugesellschaft WOBA Templin und der NaturThermeTemplin GmbH, hat die Stadt Templin Mitte des Jahres 2007 die mit einer Person besetzte Organisationseinheit Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Sie ist angesiedelt im Fachbereich Finanzverwaltung. Bereits vor dieser organisatorischen Aufwertung der Beteiligungsverwaltung wurden die Aufgaben der Beteiligungssteuerung in der Kämmerei „quasi nebenbei“ erledigt, da diese Aufgaben „ja meistens etwas mit Geld zu tun hatten“ [j:94]. Angelehnt an Machura kann also von einer großen finanzwirtschaftlichen Bedeutung der Betriebe für die Kommune ausgegangen werden. Ein weiterer Grund für die Einrichtung der eigenständigen Stelle „mit hierzu qualifiziertem Personal“²⁶ sei neben einem erhöhten Arbeitsaufwand die explizite Forderung der im Jahr 2007 novellierten Kommunalverfassung des Landes Brandenburg gewesen. Als zentrale Aufgaben einer solchen Einheit nennt § 98 unter anderem

- die Steuerung der Beteiligungen zur Erreichung strategischer und finanzieller Ziele der Gemeinde,
- die Information der Gemeindevertretung, insbesondere die Erstellung beziehungsweise Vorbereitung des Beteiligungsberichtes und des Konsolidierungsberichtes und
- die Betreuung, Unterstützung und Beratung der Vertreter der Gemeinde in den Organen der Unternehmen in Angelegenheiten von grundsätzlicher rechtlicher oder finanzieller Bedeutung sowie die Gewährleistung ihrer Qualifizierung und Weiterbildung im Rahmen des aus dieser Tätigkeit resultierenden Bedarfs in handels- und gesellschaftsrechtlichen Fragen.

Als eine der Hauptaufgaben des Beteiligungsmanagements wird von den Beteiligten vor allem der Informationsaustausch zwischen den Be-

trieben, ihren Überwachungsorganen und den Organen der Stadtverwaltung genannt. Informationsmaterial über die Lage der kommunalen Betriebe wird zusammengestellt für die Stadtverordnetenversammlung (SVV), für die Kommunalaufsicht und das Innenministerium. Letzteren beiden kommt deshalb in Templin eine große Bedeutung zu, da die Stadt, wie oben genannt (siehe Kapitel 4.2.1.2), unter einem Haushaltssicherungskonzept agiert und in einem steten Austausch mit den Aufsichtsbehörden steht. Für die Stadtverordneten sind vor allem dann Informationen relevant, wenn die SVV „große Entscheidungen“ hinsichtlich der Betriebe zu treffen hat, welche der Bürgermeister nicht allein in seiner Funktion als Gesellschaftervertreter beschließen kann. Dabei kann es sich zum Beispiel um die Berufung einer neuen Geschäftsführung handeln oder um größere organisatorische Veränderungen. Im jährlichen Beteiligungsbericht gebündelt, werden die wichtigsten Informationen über die finanzwirtschaftliche Lage der kommunalen Unternehmen veröffentlicht. Für den als Eigenbetrieb organisierten Wirtschaftshof erstellt die Beteiligungsverwaltung zusätzlich den Wirtschaftsplan.

* *„Unterschiedliche Berichtspflichten aufgrund der Vergangenheit, also des Risikos“ [j:29]*

Auffällig ist, dass die Berichtspflichten, die die kommunalen GmbHs erbringen müssen, unterschiedlich gestaltet sind. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage der NaturThermeTemplin GmbH in der Vergangenheit erstattet ihr Geschäftsführer monatlich einen Bericht an die Beteiligungsverwaltung. Angesichts des Risikos, welches für die bürgende Kommune bei größeren finanziellen Problemen bestünde, wurde die Kontrolle dementsprechend angepasst. Zusätzlich zu diesen monatlichen Berichten werden Quartalsberichte erstellt, welche neben der Beteiligungsverwaltung an den Aufsichtsrat der GmbH gehen und als Grundlage der vierteljährlichen Aufsichtsratsitzungen dienen. Von der eigenen Wohnungsbaugesellschaft WOBA Templin werden keine monatlichen Statusberichte verlangt, die Berichterstattung beschränkt sich auf Vierteljahresberichte an den Aufsichtsrat, welche bereits zwei Wochen vor der jeweiligen Aufsichtsratsitzung dem Gremium vorgelegt werden, um eine angemessene Vorbereitung der Treffen sicherzustellen. Eine weitere Auskunftspflicht stellt die jährliche Präsentation der Unternehmenslage vor der SVV dar, zu der die Geschäftsführer der beiden Eigengesellschaften nach Ablauf des Wirtschaftsjahres den Stadtverordneten Rede und Antwort stehen müssen.

Eine weitere Einflussmöglichkeit der Stadtverordnetenversammlung auf die Eigengesellschaften besteht, neben der beschriebenen Entscheidungskompetenz in Grundsatzfragen und den jährlichen Anhörungen der Geschäftsführer, in der Entsendung von Fraktionsvertretern in die Aufsichtsräte.

- * *„Nichts gegen Politiker – aber der Aufsichtsrat muss auch wirtschaftliche Kompetenz mitbringen, um ein Unternehmen effektiv kontrollieren zu können“ [a:15]*

Beide städtischen GmbHs haben einen Aufsichtsrat mit jeweils sechs Mitgliedern. Pro Jahr finden vier Aufsichtsratstreffen statt, „es sei denn, es ist etwas Außergewöhnliches, dann wird zusätzlich eingeladen“ [a:71]. Auch hier gibt es einen Unterschied zwischen der Naturtherme und der Wohnungsbaugesellschaft. Der Aufsichtsrat der letzteren rekrutiert sich vollständig aus Stadtverordneten, im Aufsichtsrat der Therme dagegen sind zwei der sechs Sitze durch externe Experten besetzt. Dies wurde erst durch eine Änderung des Gesellschaftervertrags zulässig. Der Gesellschaftervertrag der WOBA lässt dies nach einer entsprechenden Änderung nun ebenfalls zu, jedoch wurde von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht. Zusätzliche „geborene Mitglieder“ sind der Bürgermeister und die Amtsleitung der Kämmerei. Die Entsendung von „Sachkundigen Dritten“²⁷ mag eine Beschneidung des Einflusses der Stadtverordneten darstellen, wird aber von vielen Seiten begrüßt und für wichtig empfunden, da es die Arbeit der Aufsichtsräte in vielerlei Hinsicht vereinfacht und „viele Unsicherheiten von vornherein ausgeschlossen werden durch große Sachkunde“ [j:39]. Dazu würden beispielsweise politische Spannungen im Aufsichtsgremium abgeschwächt und der Fokus stärker auf Sachfragen gelegt. So wurde darauf hingewiesen, dass „die Zusammenarbeit im Aufsichtsrat viel besser geworden ist, seit die sachkundigen Externen mit dabei sind“ [j:35]. Deshalb wäre eine solche Besetzung von Teilen des Aufsichtsrates mit Fachleuten, die nicht aus der Politik kommen, durchaus auch als Modell für das Wohnungsbauunternehmen denkbar.

Doch natürlich wird darauf hingewiesen, dass die Entsendung von Privatleuten kein Selbstzweck sei und die nötige Expertise im Vordergrund stehen müsse. Zusätzlich wird angedeutet, dass dabei unter Umständen auch mit Widerstand der Stadtverordneten zu rechnen sei.

Diese von der Notwendigkeit zu überzeugen, auch ohne einen entsprechend großen Handlungsdruck wie bei der Naturtherme ihre politischen Einflussmöglichkeiten in den Aufsichtsräten zugunsten Dritter aufzugeben, „würde gegebenenfalls schwer werden“ [j:47]. Dies hinge auch mit einer stark fragmentierten Fraktionenlandschaft in der SVV zusammen, in der Aufsichtsratsposten gerne zur politischen Profilierung beansprucht werden. Da „will sich jeder erstmal profilieren, auch über Aufsichtsräte“ [j:53]. Dennoch scheint dieser Hinweis kurios, da die Stadtverordneten ja zumindest in ihrer Mehrheit jene Änderungen der Gesellschaftsverträge beschlossen.

Spezielle Schulungen und Weiterbildungen der Aufsichtsratsmitglieder, wie in der Literatur häufig gefordert, werden jedoch nicht angeboten – mit der Ausnahme eines Seminars für Haftungsrecht von politischen Gremien. Allerdings wird den Aufsichtsräten nahegelegt, in Eigeninitiative Fortbildungsmöglichkeiten zu nutzen. Die Qualifikation und Expertise der Aufsichtsratsmitglieder wird jedoch nicht immer als ausreichend zu beurteilen sein. Zwar müssten die Daten und Zahlen, das Unternehmen betreffend, entsprechend dem KonTraG²⁸ nach einem bestimmten Schema für den Aufsichtsrat aufbereitet werden, dennoch sei es nicht leicht, diese zu verstehen und die tatsächliche Unternehmenssituation daraus abzulesen. Obgleich sich dies durch eine größere personelle Kontinuität des Aufsichtsrats mit der Zeit verbessere, seien dennoch häufig zusätzliche Erklärungen nötig.

Die Gefahr der Rollenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern, wie sie beispielsweise Machura (1994, S. 171ff.) beschreibt, ist auch in Templin nicht unbekannt. So bestünde das Risiko, dass die Aufsichtsräte den Blick für die „Stadt als Gesellschafter“ [h:21] verlören und sich eher am Wohl des jeweiligen Unternehmens orientieren. Zusätzlich zu der Kontrolle durch die Aufsichtsräte wird eine jährliche Wirtschaftsprüfung durchgeführt.

* *„Die Gesellschafterversammlung ist der Bürgermeister“ [c:522]*

Die Vertretung der Stadt als Gesellschafterin wird durch den Bürgermeister wahrgenommen. Er ist somit für einen großen Teil der Entscheidungen, welche die kommunalen Gesellschaften betreffen, zusammen mit dem jeweiligen Aufsichtsrat verantwortlich. Die „großen Beschlüsse“ allerdings, beispielsweise die Verwendung der Jahresergebnisse oder den Investitionsplan der kommunalen Betriebe betreffend, werden nach

wie vor durch die Stadtverordnetenversammlung wahrgenommen. Dies betrifft auch die Berufung einer neuen Geschäftsführung, für die der Bürgermeister einen Vorschlag vorlegt, welcher durch die SVV bestätigt werden muss. Dabei wird der Bürgermeister intensiv durch die Beteiligungsverwaltung, welche auch die öffentlichen Stellenausschreibungen durchführt, unterstützt. „Seitdem wir die Beteiligungsverwaltung haben, arbeitet (...) die natürlich massiv mit daran“ [j:92].

* *„Man kann ja über Ziele steuern und mit Kennziffern. Das ist ja auch gar nicht so schlecht.“ [j:105]*

„Ziele öffentlicher Unternehmen sind sowohl Ergebnis wie Voraussetzung wirksamer Kontrolle dieser Sozialgebilde.“ (Machura 1993, S. 56). Dieses Zitat von Machura verdeutlicht, dass nach herrschender wissenschaftlicher Meinung erst aufgrund von klaren Zielvorgaben eine effektive Kontrolle und Steuerung von öffentlichen Unternehmen möglich wird. Dazu stellen differenzierte Unternehmensziele den Ausdruck einer starken und steuernden Politik und Verwaltung dar, die die Zielbildung nicht gänzlich den Geschäftsführungen überlässt, sondern darin ihren Gestaltungswillen ausdrückt.

So heißt es beispielsweise in der Satzung der Templiner Wohnungsbau-gesellschaft, ihre Aufgabe bestünde darin, „eine sozial-vertretbare Wohnraumversorgung für die breite Masse der Bürger der Stadt Templin zu erschwinglichen Preisen sicherzustellen“.²⁹ Auf eine weitergehende Spezifizierung, wie dieses zentrale Ziel anhand von untergeordneten Zielen oder Maßnahmen erreicht werden soll, wurde an dieser und auch an anderer Stelle jedoch verzichtet. Daher ist auch die Wirkungskraft des Bestrebens nach einer „sozial-vertretbaren Wohnraumversorgung“ fraglich, wenn beispielsweise die Mieterhöhungsspielräume „innerhalb der gesetzlichen Fristen“ [e:9] ganz normal ausgenutzt werden.

Einer sich weiter entwickelnden Steuerung über Ziele und Kennziffern wird in der Verwaltung jedoch generell eher positiv entgegen gesehen. Dazu wird an vielen Stellen auf das Kurort-Konzept für die gesamte Kommune verwiesen, welches bereits Anfang der 1990er durch Beschlüsse der SVV etabliert wurde. Als strategisches Oberziel wirkt es auch für die städtischen Gesellschaften und determiniert deren Handeln: „Es [das Oberziel] drückt sich aus, auf jeden Fall“ [j:103]. An dieser Stelle lässt sich also von einer nicht formalisierten Steuerung über

Ideen sprechen, welche nicht unbedingt in Satzungen oder Zielvereinbarungen festgehalten werden müssen, sondern gerade über stetige, auch informelle Kommunikation eine Steuerungswirkung entfalten.

Dies gilt im Besonderen für die NaturTherme Templin, welche als zentraler Bestandteil des Kurort-Konzepts gegründet wurde und somit als Stein gewordener Ausdruck der städtischen Langzeitstrategie bezeichnet werden kann. Auch die Wohnungsbaugesellschaft wird in der Stadtverwaltung als sehr wichtig für die Erreichung der strategischen Oberziele, nämlich Kur- und Bildungsstadt zu sein, angesehen. So dient sie ferner als Instrument der Stadtentwicklung, beispielsweise beim politisch angeordneten Rückbau alter Plattenbauten, „weil es zum Stadtbild gehörte, dass die Innenstadt eben eine Innenstadt ist und nicht solche Plattenbauten da rumstehen, die das Stadtbild nicht attraktiver machen“ [e:19].

Eine politische Debatte um deren mögliche Veräußerung wurde demnach auch deshalb beendet, da dies die Erreichung dieser Ziele gefährdet hätte: „Das widerspricht den Zielen unserer Stadt“ [j:101]. Umso bemerkenswerter ist es deshalb, dass dem Steuerungsinstrument Zielvereinbarungen im Umgang mit den Eigengesellschaften nicht mehr Bedeutung geschenkt wird. Das „Oberziel Kurstadt“ wird zwar stets betont, eine teilweise beklagte mangelnde Kooperation der Eigengesellschaften lässt allerdings darauf schließen, dass es letztendlich in keine einheitliche Strategie für die kommunalen Unternehmen mündet.

Der Wirtschaftshof Templin ist als städtischer Eigenbetrieb nicht rechtlich selbständig und steht daher unter direkterem Einfluss der Stadtverwaltung, was sich auch mit seiner Funktion als „schneller Dienstleister“ der Stadt begründet. Dennoch erfolgen seine Dienste nach der erfolgten organisatorischen Ausgliederung aus der Stadtverwaltung nun nicht mehr „auf Zuruf“, sondern erst nach schriftlichem Auftrag. Der direkte Vorgesetzte ist nach Satzung der Hauptverwaltungsbeamte, also der Bürgermeister, bei bestimmten Entscheidungen, beispielsweise um größere Investitionssummen, beschließt der Werksausschuss, welcher durch den Hauptausschuss der Stadtverordnetenversammlung gebildet wird. Der Werksausschuss hat ebenfalls die Aufgabe, über den durch die Beteiligungsverwaltung erstellten Wirtschaftsplan zu beschließen. Die hauptsächlichen Aufgaben des Wirtschaftshofes sind in dessen Satzung festgeschrieben.

Als zusätzliches Steuerungsinstrument werden Marktpreisvergleiche angewendet. Das bedeutet, es werden Gegenangebote aus der Privatwirtschaft für Aufgaben des Wirtschaftshofes eingeholt, um auf

diese Weise dessen Effizienz zu überprüfen und einen Impuls zu mehr Wirtschaftlichkeit zu setzen.

* *„Also die Zusammenarbeit läuft gut, die Kommunikation klappt“
[j:226]*

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Beteiligungssteuerung in der Stadt Templin von den Beteiligten grundsätzlich als unproblematisch angesehen respektive dargestellt wird. Die eingangs beschriebene „Balance zwischen der Einbindung in das Gemeinwesen und einer möglichst weit reichenden Autonomie“ scheint nicht stärker beeinträchtigt zu sein. Es bestünden relativ enge Kontakte und ein reger, institutionalisierter Informationsaustausch zwischen dem zugegebenermaßen kleinen Beteiligungsportfolio und den Vertretern von Politik und Stadtverwaltung. Die Beziehung sei in keinem Fall „kontrovers“ zu nennen, sondern stets von guter Kommunikation und Kooperation geprägt. Zusätzlich scheinen jedoch auch informelle Beziehungen und persönliche Bindungen eine Rolle hinsichtlich der Unternehmenssteuerung zu spielen. Wie bereits Bremeier/Brinckmann/Killian (2006) in ihrer Studie zur Steuerung kommunaler Unternehmen feststellten, sichern informelle Kommunikationsstrukturen „in kleinen und mittleren Kommunen eine mehr oder weniger direkte Einflussnahme und Informationsversorgung zwischen den Unternehmen und der Verwaltungsleitung bzw. der Vertretungskörperschaft. Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Unternehmen scheint hierbei noch häufiger zu sein als der Draht zur Politik“ (Bremeier/Brinckmann/Killian 2006, S. 46). Auch in Templin fällt eine teilweise lange personelle Kontinuität zwischen den Leitungen der Unternehmen und der Verwaltungsspitze auf. Ob solche informellen Steuerungsmöglichkeiten aber die „offiziellen“ Kanäle überlagern oder behindern bzw. teilweise ersetzen, ist unklar. Ebenfalls ist anzumerken, dass den Unternehmen zwar eine wichtige Bedeutung für die Umsetzung der städtischen Politik attestiert wird, deren Steuerung und Kontrolle sich größtenteils auf ex-post Elemente wie den Beteiligungsbericht, Quartalsberichte oder die jährliche Wirtschaftsprüfung beschränken. Eine Beteiligungssteuerung über die Vereinbarung mittelfristiger Ziele wird nicht durchgeführt.

Im Zuge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der städtischen NaturTherme Templin GmbH und dem daraus für die Kommune entstandenen finanzwirtschaftlichen Risiko wurde deren Steuerung und Kontrolle durch monatliche Berichtspflichten und die Entsendung externer Experten in den Aufsichtsrat deutlich verschärft. Auf Drängen

der Kommunalaufsicht und des Innenministeriums wurde ebenfalls das Berufungsverfahren der Geschäftsführung durch das Durchführen einer öffentlichen Ausschreibung professionalisiert. Auf diese Weise soll eine qualifizierte und fachmännische Geschäftsführung durch das Management gewährleistet werden, welches in der Vergangenheit teilweise als „stark überfordert“ kritisiert wurde. Im Gegensatz dazu wird der eigenen Wohnungsbaugesellschaft scheinbar wesentlich mehr Autonomie zugestanden. Man kann also feststellen, dass die Beteiligungssteuerung und Kontrolle eher dem „fire-alarm“-Prinzip folgt, welche ihre deutliche ex-post-Orientierung unterstreicht.

4.2.4 Aufgabenfelder und Bedeutung kommunaler Unternehmen in Templin

NaturThermeTemplin GmbH

* *„Wenn man sich ausrichten will hinsichtlich Kurort und hat keinen Privaten, dann muss man das selbst machen.“ [a:38]*

Zentrales politisches Ziel der Stadt Templin ist die Etablierung als „qualifizierte Touristen, Kur- und Bäderstadt“, die entsprechend Touristen und Einwohner locken und Wertschöpfung vor Ort generieren soll. Begründet wird diese Schwerpunktsetzung insbesondere mit der Tradition: „Templin hatte schon zu DDR-Zeiten einen guten Ruf unter Urlaubern, zählte zur damaligen Zeit etwa 1 Million Übernachtungen im Jahr. Die Kommune entschied sich, dieser Tradition folgend, ihren wirtschaftlichen Schwerpunkt auf Tourismus und Gesundheit zu legen.“ [a:9]

Um das Leitbild umzusetzen, wurde ein kommunales Unternehmen gegründet, das seit 2000 die Aufgabe hat, ein Thermalbad zu betreiben. Eine private Alternative wurde nicht gesehen. Erstens würden private Unternehmen Templin für nicht attraktiv genug halten, zweitens seien Thermen auch andernorts selten wirtschaftlich zu führen. Der kostendeckende Betrieb der Therme sei daher „eine Illusion“ [c:327] gewesen. Und „wenn man sich ausrichten will hinsichtlich Kurort und hat keinen Privaten, dann muss man möglicherweise notfalls in den sauren Apfel beißen und das selbst machen.“ Die Therme wird als öffentliche Investition in die Infrastruktur gesehen, um privaten Einrichtungen in den entsprechenden Wirtschaftssektoren überhaupt

die Möglichkeit der Existenz zu geben. Im Ergebnis hat die Therme entsprechend der Interviews eine Lückenfüllerfunktion, da die von ihr erbrachten Leistungen von einem privaten Unternehmen wegen fehlender Rentabilität nicht erbracht werden würden. Die Therme dient als Instrument, um die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur zu beeinflussen, insbesondere soll dem Tourismussektor geholfen werden. Sport-, gesundheits- und freizeitpolitische Elemente spielten in der Begründung des Engagements eine geringere Rolle, aber auch hier kommt der Therme eine Bedeutung zu.

Forstbetrieb

* „Massiv investieren für die nächsten Generationen“ [f:32]

Auch in Zusammenhang mit touristischen Zielen wird das Engagement der Gemeinde in der Forstwirtschaft begründet. Insbesondere in jenen Gebieten, die die Touristen unmittelbar zum Wandern einladen, wird explizit von betriebswirtschaftlicher Gewinnmaximierung abgesehen, um die Ortschaft für Touristen möglichst attraktiv zu machen. „Wir haben also Bereiche, die relativ stadtf fern sind, wo wir sagen: Das ist für uns eher Wirtschaftsbetrieb. Und wir haben Bereiche, die direkt an die touristische Infrastruktur reichen, wo wir gesagt haben: Das ist natürlich attraktiver für die Bürger, wenn sie in einen älteren Wald mit großen Bäumen gehen. Wir verzichten da auf eine intensivere Bewirtschaftung und finanzielle Einnahmen in diesem Bereich.“ [f:20] Ziel ist es also, die touristisch erschlossenen Gebiete des Waldes durch ein uriges Erscheinungsbild hervorzuheben. Zudem wird besonderer Wert darauf gelegt, dass die Wege erhalten bleiben und nicht durch die Forstwirtschaft in Mitleidenschaft gezogen werden.

Um aus der Verlustzone zu kommen, wurden Waldarbeiter aus dem Forstbetrieb freigesetzt, teilweise in andere kommunale Einrichtungen versetzt. Einer der Förster organisiert nun ein Schulprojekt im Wald. In der Hochsaison wird auf Zeitarbeiter aus privaten Firmen zurückgegriffen.

Durch diese Umstrukturierungen, die mit Unmut bei den ehemaligen Beschäftigten einhergingen, schreibt der Betrieb mittlerweile schwarze Zahlen. Auch damit wird seine kommunale Eigentümerschaft legitimiert: „Warum einer Kuh vor den Kopf hauen, wenn man sie melken kann.“ Ebenfalls mit Gewinnerzielungsabsicht werden nun auch Bestattungen im Wald durchgeführt. Möglicherweise um die Erträge des Waldes perspektivisch zu erhalten und auszubauen und der

Schutz- und Erholungsfunktion zu entsprechen, wird nach eigenen Aussagen eher auf eine langfristige Entwicklung des Waldes gesetzt. Der Wald soll sich in ferner Zukunft dadurch auszeichnen, dass er sich besser reproduziert und weniger anfällig für Krankheiten ist als ein monokultureller Wald. Dafür wird auf eine intensivere Bewirtschaftung genauso verzichtet wie auf die Jagd, die zwar zusätzliche Einnahmen bringt, aber durch den erforderlichen hohen Wildbestand die Entwicklung der Pflanzen mindert. Und es werden Investitionen getätigt, die sich auf die Dauer auszahlen sollen.

„Wenn wir jetzt massiv investieren, zahlt sich das irgendwann mal aus. Das eröffnet den nächsten Generationen, die nach uns kommen, natürlich auch ganz andere Wirtschafts- und Ertragsmöglichkeiten.“ [f:32]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Forstbetrieb erstens als Instrument zur Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur der Ortschaft dienen soll. Durch den Verzicht auf eine rein erwerbswirtschaftliche Bewirtschaftung soll der Wald an Attraktivität gewinnen und Touristen anlocken. Umweltpolitische Zielsetzungen gehen damit einher, es werden erhebliche Investitionen in die nachhaltige Entwicklung des Waldes getätigt, die sich in den nächsten Generationen auch finanziell lohnen sollen. Nicht zuletzt dient der Forstbetrieb haushaltspolitischen Zielen. Auch deswegen werden wohl Annex Tätigkeiten wie Bestattungen angeboten, die auf erhöhte Gewinne abzielen. Beschäftigungspolitische Zielsetzungen, wie sie nach der Wende in der brandenburgischen Forstwirtschaft verfolgt wurden, spielen wohl aus haushaltspolitischen Gründen in Templin keine Rolle mehr.

WOBA Templin-UM GmbH

* „Gemeinnützig? Das hat mit der Satzung zu tun.“ [e:7]

Die grundlegende Bedeutung der WOBA soll die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit angemessenem Wohnraum sein. „Wir haben eine Wohnungsbaugesellschaft installiert, damit wir unsere Bevölkerung mit preiswertem, qualitätsgerechtem, bedarfsgerechtem Wohnraum versorgen können.“ [j:101]

Allerdings wird preisgünstig mitunter dahingehend definiert, dass die Mieten nicht am oberen Rand zu liegen haben, und es wird besonders die Aufgabe der Generierung von Investitionen in die Gebäude betont. Entsprechend wird die Gemeinnützigkeit insbesondere dahingehend definiert, dass die Einnahmen in Form von Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen in die Bestände fließen: „Gemeinnützig?

Das hat mit der Satzung zu tun. Die Einnahmen sollen eben in den Bestand fließen, damit die Wohnungen den Anforderungen genügen, zeitgemäß sind, aber eben so in dem Preissegment liegen, dass sie nicht am obersten Rand sind.“ [e:7] Da die Gemeinnützigkeit dahingehend verstanden wird, dass die Mieten lediglich „nicht am oberen Rand“ zu liegen haben, werden die Erhöhungsspielräume weitgehend ausgeschöpft: „Mieterhöhungsspielräume? Innerhalb der gesetzlichen Fristen machen wir das. Vielleicht nicht in dem Zeitraum, wie es möglich wäre, weil wir in Templin keinen Mietspiegel haben. Da ist es dann schwierig, teurere Wohnungen im gleichen Segment zu finden, weil die Genossenschaft und wir (die WOBA) auf einer Ebene liegen. Dann haben sie höchstens die Chance, wenn sie die Wohnung sanieren, durch die Modernisierungsumlage eine höhere Miete zu erzielen, die dann wieder Vergleichsmiete sein kann.“ [e:9] Die Mittel für Investitionen werden dann nicht zuletzt für die bedarfsgerechte Gestaltung der Wohnungen investiert. Insbesondere werden in Kooperation mit der Volkssolidarität Angebote für Senioren geschaffen, die ältere Menschen aus Berlin anziehen und die Seniorenheime entlasten sollen.

„Wenn hier viele alte Leute wohnen bleiben, dann müssen wir uns um die kümmern, denn die können ja nicht alle ins Altersheim. Da haben wir gesagt, wir wollen sowieso unsere unsanierten Wohnungen anfassen, aber wir wollen keine Sechsgeschosser komplett platt machen und nur eine grüne Wiese haben... Also haben wir jetzt einen kompletten Bau altersgerecht umgebaut, das heißt da können ältere Leute mit einem Rollator in die Wohnung... Und wir haben da die Volkssolidarität mit drinnen, die Pflege anbietet.“ [e:32] Ferner geht es um die Verfolgung stadtentwicklungspolitischer Ziele, ein Privater sei „nicht so zu lenken.“ [g:27] Bei der Verfolgung stadtentwicklungspolitischer Ziele hilft die WOBA einerseits mit ihrem Know-How und der Bewältigung von Koordinationskosten. Zudem wurden ihr beispielsweise unrentable Bungalows zur Bewirtschaftung übertragen und sich auf den Abriss eines Gebäudes geeinigt, das das Stadtbild negativ beeinträchtigte. „Die WOBA hat Gebiete gescheiterter Investoren aufgedrückt bekommen... Manches haben wir der Gesellschaft gegen ihre Zufriedenheit aufgedrückt.“ [g:29] Die Übernahme dieser Aufgaben hat sich für die WOBA betriebswirtschaftlich nicht gerechnet, aber es war manchmal immerhin „gemeinsamer wohnungspolitischer Wille“. [e:17/19]

Nicht nur durch die Übertragung unrentabler Aufgaben spielt die WOBA eine haushaltspolitische Rolle. Jährlich wird auch über die Frage debattiert, was mit dem Überschuss zu geschehen hat. Es gibt

„Stimmen, die sagen, als städtisches Unternehmen muss der Kapitaleinsatz, den die Stadt ursprünglich gebracht hat, auch wieder zurück fließen.“ Er werden also Gewinne und deren Ausschüttung verlangt. Demgegenüber hat die WOBA das Interesse, die Verwendung der Überschüsse für Projekte zu nutzen, die zwar auch der Stadt einen Vorteil bringen, die aber auch den Interessen der Unternehmung entsprechen. Wegen der Besteuerung von Abführungen scheint es letztendlich der Regelfall zu sein, dass sich Politik, Verwaltung und Unternehmen auf die Finanzierung von Projekten einigen, die sowohl der Stadt als auch der Unternehmung helfen, zum Beispiel in Form von zusätzlichen Investitionen vor Ort. Mit haushaltspolitischen Zielen wurde der Verkauf der städtischen Fernwärmegesellschaft an die WOBA seitens Politik und Verwaltung begründet. Über mehrere Jahre überwies die WOBA Beträge an die Gemeinde und bekam im Gegenzug die Fernwärmegesellschaft als Tochterunternehmen. Aus Sicht der WOBA wurde dies anders begründet. Neben dem Verweis auf die Tradition wurden die Erzielung betriebswirtschaftlicher Synergieeffekte und die Erschließung neuer Aufgabenbereiche genannt. Die Handwerker der Fernwärmegesellschaft können mit denen der WOBA zum Beispiel Dienstleistungen, die sie für die Bewohner der Bestände erbringen, auch Dritten anbieten. Das sind beispielsweise einfache Handwerksdienstleistungen, wie die Reparatur von Steckdosen und Duschköpfen oder das Wechseln von Glühbirnen.

Die Unternehmung wird vergleichsweise unzweifelhaft für stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen instrumentalisiert, entsprechende Kosten werden auch von der WOBA getragen. Entgegen dem eigentlichen Anspruch, möglichst kostengünstigen Mietraum zu schaffen, wird versucht, auch über Umwege Mieterhöhungen durchzusetzen. Dies kann genauso auf eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung hindeuten, wie einige Äußerungen, die den wirtschaftlichen Aspekt der Arbeit und die Vergleichbarkeit mit der Privatwirtschaft besonders betonen, sowie Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, mit Annextätigkeiten rein erwerbswirtschaftlich aktiv zu werden. Stimmen aus der Politik, bestimmte Renditeziele zu erreichen, könnten eine Orientierung auf diese Ziele befördern.

Äußerungen von Akteuren innerhalb der WOBA lassen auf eine sehr selbstverständliche und weitgehend verinnerlichte Orientierung auf Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen schließen. Die Einnahmen sollen in die Bestände fließen. Hier könnte die wirtschaftspolitische Funktion gegeben sein, zusätzliche Investitionen vor Ort zu schaffen, sowie die wohnungspolitische Zielsetzung, möglichst

qualitativ hochwertigen Wohnraum anzubieten. Im Bezug auf die Anbietung besonderer Wohnformen könnte auch eine Lückenfüllerfunktion vorliegen. Die Ausschöpfung von Mietererhöhungsspielräumen muss also nicht notwendigerweise auf eine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung schließen lassen.

4.2.5 Privatisierung

* „Templin war nie der große Privatisierer“ [h:39]

Obwohl Templin niemals eine materielle Privatisierung durchgeführt hat, gab es immer wieder Diskussionen um Veräußerungen verschiedener im kommunalen Besitz befindlicher Beteiligungen. Im Folgenden sollen die Diskussionen um die Privatisierung des Stadtförstes und der Naturtherme dargestellt werden, da sie sich am besten rekonstruieren ließen.

4.2.5.1 Fallbeispiel NaturThermeTemplin

Ausschlaggebend für die Gründung der Therme war die Überzeugung der Verwaltung, eine Profilierung der Stadt könne nur anhand eines Leitbildes geschehen: „Und wir haben also damals gesagt, wir können Templin entwickeln, qualifiziert als Touristen-, als Kur- und Bäderstadt.“ [i:14] Da Templin in den 1980er Jahren zwei FDGB-Heime³⁰ mit jährlich mehr als einer Million Übernachtungen zählte, lagen die Profilierungsüberlegungen nahe, zumal die allgemeine Strukturschwäche der Region und der angrenzende Stadtwald mit seinen umfangreichen Naturschutzgebieten eine Entwicklung zu einem Industriestandort kaum ermöglichten. Anfang der 1990er Jahre erfolgte zunächst die Gründung der Kurortentwicklungsgesellschaft, 1998 wurde dann die Gesellschaft der Naturtherme geschaffen. Im Jahre 2000 eröffnet, gab es bereits vor der Thermengründung Überlegungen, ob nicht private Investoren diese Aufgabe besser erledigen könnten. Das wurde jedoch schnell verworfen: „Private Investoren [finden] Templin als Standort nicht attraktiv genug, zum anderen

30 Freier Deutscher Gewerkschaftsbund, Dachverband der 15 Einzelgewerkschaften in der DDR; FDGB-Heime dienten den Angestellten in der DDR als Unterkunft im Urlaub, der durch den jeweiligen Betrieb mitorganisiert wurde.

können Thermen generell selten wirtschaftlich betrieben werden, vor allem wenn es um die Profilierung geht.“ [b:11]

Dennoch befand damals eine Wirtschaftlichkeitsprüfung: „Das funktioniert ohne Zuschuss!“ [d:41]. Zunächst war die Therme mit 400.000 Gästen jährlich gut besucht, der Umsatz stieg. Bald schon sanken die Besucherzahlen aber wieder. Bereits im Jahr 2002 ergab sich dadurch ein Defizit von knapp 200.000 Euro (dpa/Die Welt 2004). Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Thermen im Land Brandenburg von 2000 bis 2008 von 7 auf 14 anstieg.

2004 erstaten dann mehrere Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung (SVV) sowohl gegen den ehemaligen Geschäftsführer als auch gegen den Bürgermeister Anzeige, weil eine Klausel im Geschäftsführervertrag existiert haben soll, wonach der Geschäftsführer eine Umsatzbeteiligung erhielt, die nicht mit dem Aufsichtsrat abgestimmt worden sei. Gegen den Bürgermeister wurde eine Abwahlkampagne von einigen SVV-Fraktionen gestartet, sie blieb letztlich jedoch erfolglos [d:45]. Der Geschäftsführer musste 2004 seinen Platz räumen. In jenem Jahr wurden an der Therme erhebliche Baumängel festgestellt. Ein Gutachter bezifferte die Sanierungskosten auf 6,7 Millionen Euro (Buchmann 2005b). Da alle am Bau der Therme beteiligten Unternehmen jedoch mittlerweile in die Insolvenz gegangen waren, konnten keine sofortigen Regressforderungen gestellt werden.

Politische Gründe

* *„Die haben sich überhaupt nicht damit identifiziert, darum konnten sie einfach so sagen: „Weg damit! Weg mit der Therme!“ [i:87]*

Zunächst stand die Bevölkerung dem Ansinnen der Verwaltung, Kurort zu werden, skeptisch gegenüber, da die Templin-Urlauber zu DDR-Zeiten „innerhalb ihrer Einrichtungen eine schöne Infrastruktur mit mehreren Gaststätten mit Schwimmbad, Kegelbahnen und Sauna [hatten], aber die Einwohner von Templin selber dort nicht hinein [gehen durften].“ [i:13]. Um ihr Leitbild durchzusetzen, musste die Verwaltung Überzeugungsarbeit unter den Einwohnern leisten, zumal man nach ihrer Ansicht „nicht jedes Jahr umfallen und es neu machen [könne].“ [i:123].

Geführte Gespräche sowie Zeitungsartikel lassen vermuten, dass das Thema Privatisierung in Templin auch ein an Parteiendifferenzen orientierter Konflikt gewesen ist. So äußerte ein SVV-Mitglied: „FDP

ist für privatisieren, CDU ist auch ziemlich stark fürs Privatisieren, aber ich sage mal so, privatisieren mit Maß, wirklich mit Maß, nicht auf Teufel komm raus. (...) Ja, genau, die Therme würde man eher privatisieren, wenn die Stadt gut rauskäme.“ [d:61]. Nach Schneider und Tenbücken (2004, S. 90) lässt sich feststellen, dass auf der staatlichen Ebene vorhandene Muster sich damit in dieser Kommune wiederfinden: „Je stärker die Partizipation linker Regierungen, desto seltener und weniger intensiv wird privatisiert.“ Ein Mitglied der Gesellschafterversammlung sprach sich gar dafür aus, die Therme in die Insolvenz zu schicken. Die Verwaltung reagierte daraufhin mit heftigen Abwehrreaktionen: „Überlegen sie mal, ob sie nicht sofort ihr Mandat abgeben!“ [i:87]. Schlussendlich gelang es der Verwaltung, den für die Rettung der Therme notwendigen Beschluss mit einiger Mühe herbeizuführen: „Der Bau der Natur Therme war ein einstimmiger Beschluss. Jetzt können wir sagen, was wir wollen, wir haben nie Recht! Es wird immer dagegen gehalten. Sie müssen arbeiten, arbeiten, arbeiten und bis zum Beschluss durchhalten“ [i:87].

Soweit dies aus den vorliegenden Quellen ersichtlich wurde, spielte die in anderen Privatisierungsdiskussionen häufig genannte sozialpolitische Funktion von kommunalen Betrieben, wie die Vorhaltung von Leistungen für die Bevölkerung zu günstigen Preisen und die Beschäftigung von Ansässigen zu Tariflöhnen, in der Debatte um eine mögliche Privatisierung der Therme kaum eine Rolle.

Wirtschaftliche Gründe

* „Wir sind so zuzusagen eine Elite im Land Brandenburg.“ [i:92]

Nachdem die massiven Baumängel an der Therme bekannt geworden waren, beauftragte die Verwaltung eine Firma mit der Erstellung eines Sanierungskonzeptes, das neben der baulichen Sanierung auch Möglichkeiten der organisatorischen Umstrukturierungen sowie der finanziellen Konsolidierung beinhalten sollte (Menzel 2005).

Inzwischen waren Vorwürfe von örtlichen Unternehmern aufgetaucht, die „die Gesellschafter und das Management als stark überfordert“ (Ebd.) bezeichneten. Dahinter verbirgt sich auch die generelle Unterstellung, dass öffentliche Unternehmen oft über nur mangelndes wirtschaftliches Denken verfügen (Witte 1979, S. 771ff). Hinzu kam die Anzeige gegen den ehemaligen Geschäftsführer sowie den Bürgermeister, die das Vertrauen der Einwohner in die Thermengeschäftsführung erschütterte. Auch wenn diese Vorwürfe der Vorteilsnahme nicht allein

auf öffentliche Unternehmen begrenzt sind, bedeutet die Tatsache, dass öffentliche Betriebe in besonderer Weise dem Allgemeinwohl verpflichtet sind, oftmals ungleich mehr Öffentlichkeit. Das Land Brandenburg knüpfte deshalb seine Zusage finanzieller Hilfe an die Bedingung, dass man die Stelle des Geschäftsführers neu auszuschreiben habe, um einen fachlich qualifizierten Bewerber zu ermitteln (Buchmann 2005d). Im Zuge der Fusion von Kurortgesellschaft und der Natur Therme Templin GmbH beschloss die SVV zudem, dass der Bürgermeister alleiniger Gesellschaftervertreter sei. Bei wichtigen Themen ist dieser jedoch an die Beschlüsse der SVV gebunden.³¹ Zudem wurde die Stadt 2006 aufgefordert, künftig zwei fachlich versierte Aufsichtsratsmitglieder zu benennen [a:33]. Der Einfluss der Politik wurde somit zurückgedrängt

Der Interimsgeschäftsführer der Therme wurde Anfang 2005 von der Gesellschafterversammlung beauftragt, Möglichkeiten der Privatisierung oder Teilprivatisierung zu prüfen, weil viele SVV-Abgeordnete „eine weitere Kapitalvernichtung befürchteten“ (Buchmann 2005c). Nach Angaben eines Parlamentariers waren aber „viele Angebote mit Haken und Ösen darunter“ [d:55]. Unter diesen Umständen beschloss die SVV im Oktober 2005 trotz der angespannten Haushaltssituation (siehe Kapitel 4.2.1.2) „die Fortführung des Betriebes der NaturThermeTemplin“, allerdings unter dem Vorbehalt, dass erneut über eine Modifizierung des Betreibermodells im Parlament beraten werden sollte „sofern zu einem späteren Zeitpunkt ein konkretes Fremdbetreiberangebot vorliegt, dessen Annahme zu einer messbaren, nachhaltigen und abgesicherten Verbesserung der Situation der Stadt Templin führen würde“.³² Privatisierung blieb somit zunächst eine gangbare Option, umso mehr, als dass es ausdrücklich im Beschlussprotokoll der SVV festgehalten worden war. Damit entsprachen die Stadtverordneten jedoch gleichzeitig Forderungen des Landrates, der als Kommunalaufsicht über die Kreditgewährung für die Therme zu entscheiden hatte (Buchmann 2005b).

Vor allem aber der mögliche Verlust des Kurstadtstatus, den die Verwaltung bei einer Insolvenz oder bei einer (Teil-)Privatisierung fürchtete, wog in der Privatisierungsdebatte schwer: „Aber wir hatten Angst, denn der Kurstadtstatus ist ja etwas Besonderes. Wir können durch die Kostenträger, Krankenkasse, Angebote bezahlt bekommen. Es gibt nur acht Kurorte!“ (im Land Brandenburg, Anm. d. Autors) [i:92]. Dass die Therme ein wichtiger Standortfaktor für Templin ist, belegt auch eine Erhebung aus dem Jahr 2004: Sie besagt, dass der unmittelbare und mittelbare Anteil der

31 Beschlussprotokoll der Stadtverordnetenversammlung vom 07.12.2005.

32 Beschlussprotokoll der Stadtverordnetenversammlung Templin vom 26.10.2005.

Therme an der tourismusabhängigen Bruttowertschöpfung bei 20 bis 25 Millionen Euro jährlich liegt, also ein Viertel des gesamten jährlichen Bruttoumsatzes des Tourismus in Templin. Zwischen 200 und 250 Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Tourismus in der Stadt ab.³³ Mit der Privatisierung hätte die Stadt nicht mehr die Kontrolle über die Therme gehabt. Und so beschloss die SVV mit großer Mehrheit im Oktober 2005, dass die Therme weiterhin von der Kommune betrieben werden solle.³⁴

Privatisierungsalternativen

Die Option, die Therme in die Insolvenz zu schicken, wurde relativ schnell in der Diskussion verworfen, da die Stadt weiterhin Forderungen in Höhe von fünf Millionen Euro hätte bedienen müssen, wie der damalige Geschäftsführer der Therme den Abgeordneten zu bedenken gab (Buchmann 2005b). Auch eine Zusammenarbeit zwischen der Stadt und einem privaten Investor in Form einer Public-Privat-Partnership (PPP) wurde abgelehnt: „Im Bäderwesen ist mir bis heute aber auch kein funktionierendes PPP-Modell bekannt. Man könnte zwar Pachteinnahmen erzielen, bliebe jedoch langfristig auf dem Kapitaldienst sitzen.“ [b:13]

Dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, die Therme nicht zu privatisieren, war eine intensive Suche nach Maßnahmen zur finanziellen Konsolidierung und alternativen Finanzierungsquellen gefolgt. Bereits 2004 hatten Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat entschieden, aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Situation das Catering der Therme zu verpachten. Im Nachhinein sollte sich diese Entscheidung noch als problematisch herausstellen, da somit der unternehmerische Zugriff auf das Catering eingeschränkt worden war: „Aber das Problem ist immer, wenn Sie einen Partner haben. Den zwingen Sie dann in irgendwas rein und der kommt dann zu Ihnen und sagt: „Ich kann diese Pacht nicht mehr bezahlen, weil ich eben die und die Preise zugestehen muss. Sie haben nicht so den Einfluss.“ [b:46]. Mittlerweile hat das Cateringunternehmen Insolvenz angemeldet.

Im Zuge der finanziellen Konsolidierung der Therme wurden aber auch verschiedene Kredite aufgenommen und vorhandene erhöht. Insgesamt betragen die Kosten für die Sanierung und Aufwertung etwa 10 Millionen Euro, wovon ein Großteil über Kredite der Stadt beigesteuert wurde. Weitere finanzielle Hilfen kamen vom Bundesland sowie über die Versicherungen der Bauunternehmen, die die Therme erbaut hatten.

33 Interview mit Klaus Bubl, Templiner Zeitung vom 14.06.2005, Seite 17.

34 Beschlussprotokoll der Stadtverordnetenversammlung Templin vom 26.10.2005.

Zwischenfazit. Fallbeispiel Therme

Soweit man die Debatte um die Naturtherme zurückverfolgen kann, erfolgte die Gründung der Therme „vor allem unter Marketing-Gesichtspunkten.“ [b:9]. Der Tourismus und die städtische Wirtschaft insgesamt sollten somit gefördert werden. Als viele SVV-Abgeordnete allerdings realisierten, dass sich die Therme zu einer wirtschaftlichen Belastung entwickelte, die Vorwürfe an den Geschäftsführer auftauchten und die baulichen Mängel an der Therme bemerkt wurden, befürworteten viele Abgeordnete die Privatisierung. Da weiterhin zu tilgende Kredite offen standen und letztlich der Kurstadtstatus der Stadt in Gefahr gewesen wäre, entschieden sich die Stadtverordneten mehrheitlich für den Weiterbetrieb der Therme durch die Stadt.

Die Instrumentalthese bietet hier eine plausible Erklärung an. Sie besagt, dass öffentliche Unternehmen Instrumente ihrer Eigentümer seien, durch die politische Ziele verfolgt würden (Loesch 1996, S. 72). In diesem Fall wurde infolge der Leitbildentwicklung „Kurstadt Templin“ die Therme gebaut, um die politischen Ziele der regionalen Wertschöpfung und der Verbesserung der Standortqualität durchzusetzen. Dem wurde das durch das Haushaltssicherungskonzept vorgegebene Ziel der Konsolidierung der städtischen Finanzen untergeordnet, was gleichzeitig auch den Stellenwert des Leitbildes für die Stadt untermauert.

Weitere für Privatisierungsdebatten typische Muster, wie Parteidifferenzen, Vorwürfe, öffentlichen Unternehmen fehle es an unternehmerischem Denken, tauchten aber ebenso bei der Privatisierungsdiskussion um die Naturtherme auf.

4.2.5.2 Fallbeispiel Stadtforst

Mit Ausnahme der Zeit zwischen 1953 und 1990 war Templin ohne Unterbrechung Waldbesitzer [g:10]. Auf der Grundlage des Restitutionsanspruches und der wiederhergestellten kommunalen Selbstverwaltung nach 1990 wurde in Templin eine intensive politische Debatte um die Rekommunalisierung des Stadtwaldes geführt. „Warum müssen wir uns damit belasten? Der Wald, das Grüne bleibt da stehen und wem er gehört, ist egal“ [h:140]. Doch die Stadtverordnetenversammlung beschloss, „wir wollen das alles wiederhaben“ [a:140], beendete die Diskussion und stellte den Restitutionsantrag. Somit wurde Templin abermals Besitzer von ca. 3.500 Hektar städtischen Waldes. Durch die zurückerhaltenen

Flächen und durch Zukauf von Arrondierungsflächen³⁵ ist Templin heute die zweitgrößte Waldgemeinde Brandenburgs nach Fürstenwalde.

Große Teile des Stadtwaldes liegen innerhalb der Naturschutzgebiete Biosphärenreservat Schorfheide Chorin und Naturpark Uckermärkische Seen und sind somit „Vorzeigewald mit überörtlichem Interesse“ [h:62]. Eingebettet in das Leitbild Templins als Kur- und Bäderstadt der Seen und Wälder, ist der Stadtwald zentrales Identitätsmoment, touristisches Aushängeschild und wirtschaftlicher Faktor der Kommune. Mit einem stetig steigenden Anteil von 40% Mischwald am Gesamtwaldbestand liegt Templin deutlich über dem Landesdurchschnitt von 27%. Seit 1997 wurden hierzu über 250 Hektar ehemals monokulturellen Kiefernwaldes mit Laubholz unterpflanzt.

Der stadtnahe Wald zwischen Templin und Fährkrug sowie im „Kurwald“ zwischen der Therme und dem Lübbesee wird schonend bewirtschaftet und für die touristische Nutzung attraktiv gestaltet. Stadtferne Waldteile dienen der wirtschaftlichen Holzgewinnung für die lokale Weiterverarbeitung, zur Biomasseproduktion [h:43] aber auch als Exportware.

Insgesamt werden 2.800 Hektar Wald in Eigenregie verwaltet. 730 Hektar Wald werden seit dem 14.12.2006 an die Waldschule für ein Schülerprojekt verpachtet. Zudem obliegt der Forstverwaltung die Verpachtung weiterer 51 Hektar Wirtschaftsflächen an landwirtschaftliche Betriebe, sowie die Verwaltung von 561 Hektar Seen zur Verpachtung an Berufsfischer. Die Jagd zur Wildbestandskontrolle wird eigenständig durchgeführt. Außerdem führt der Regiebetrieb seit 2005 einen kommunalen Waldfriedhof im Templiner Stadtwald. Der Templiner Stadtforst wurde ähnlich dem historischen Kämmereiforst des 19. Jahrhundert nach der Restitution 1995 als Regiebetrieb direkt der Finanzverwaltung zugeordnet [g:69].

Auf Grundlage der ausführenden Restitutionsbestimmungen übernahm Templin anteilig Landespersonal der staatlichen Forstverwaltung. Auf der Grundlage der gesetzlich festgelegten Quote von 2,5 Forstarbeitern pro 1.000 Hektar belief sich der übertragene Personalbestand der Forstverwaltung 1995 auf neun Forstarbeiter und drei Landesförster. Ab 1997 wurden die Landesförster durch eigenes Forstpersonal verstärkt [i:46]. Dieser hohe Personalbestand führte zu enormen finanziellen Belastungen des Stadthaushaltes und wurde wiederholt Ausgangspunkt von Privatisierungsdebatten. „Der Wald muss wirtschaftlich sein und wenn der nicht wirtschaftlich ist, dann muss man sich Gedanken machen“ [d:56].

35

Eine Arrondierungsfläche ist eine ein Gesamtanwesen schließende oder abschließende Fläche. Die Gesamtliegenschaft ist arrondiert, wenn eine geschlossene Einheit aller Flächen vorhanden ist.

Politische Gründe

Im Unterschied zu den alten Bundesländern befindet sich der größte Teil der Waldflächen Brandenburgs in Privatbesitz. Durch die von der Treuhand betriebene Politik der Wiederherstellung der Eigentumsverhältnisse, welche am 08.05.1945 Bestand hatten, kamen neben Neubauern auch ehemalige Waldeigentümer wieder in den Besitz ihrer enteigneten Liegenschaften. Nur 68.000 Hektar, also 6% der Gesamtwaldfläche Brandenburgs befinden sich im Besitz von Gebietskörperschaften. Dem gegenüber stehen 54%, die durch private Eigentümer bewirtschaftet werden (Brandenburgisches Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz 2007).

Auch in Templin befinden sich private Waldbesitzer mit ihren Flächen in direkter Nachbarschaft zum kommunalen Stadtwald. Erstmals wurden im Kontext der Debatte um die Inanspruchnahme des Restitutionsanspruches durch die Stadt Templin Anfang der 1990er Jahre Interessen privater Waldbesitzer am Templiner Stadtwald laut. Diese Interessen wurden bis zur endgültigen Klärung der wirtschaftlichen Struktur der Forstverwaltung im Jahre 2005 immer wieder durch Anträge privater Käufer und Initiativen innerhalb der Stadtverordnetenversammlung artikuliert. „Und der Privatwaldbetreiber hat dann gesagt, der Wald ist viel zu teuer“ [i:44].

Dem gegenüber wurde von den Befürwortern des kommunalen Stadtwaldes dessen vielschichtige Bedeutung für das Templiner Entwicklungskonzept hervorgehoben. Wir „betreiben den Stadtwald selber mit einer eigenen Abteilung Forst, wieder unter dem Augenmerk Kurort“ [h:140]. Sowohl für das Erreichen der städtischen Ziele als Kur- und Badeort als auch innerhalb des Templiner Leitbildes als Stadt der Seen und Wälder wurde der Stadtwald als unverzichtbarer Bestandteil der eigenen Identität und Faktor der Stadtentwicklung aufgebaut. Hervorgehoben wurde die besondere Rolle des Stadtforstes „entsprechend der Zielrichtung der Stadt, intensiv auch den Tourismussektor als großes Betätigungsfeld zu sehen“ [g:14]. Um innerhalb dieses Sektors der Stadtentwicklung optimale Steuerungsmöglichkeiten zu bewahren und schwierige Verhandlungen um touristische Infrastruktur und schonende Nutzung des Waldes zu erleichtern, wurde Privatisierungsinitiativen vehement entgegen getreten. „Aber es ist eben auch von politischer Seite eindeutig festgestellt worden, wir wollen es nicht, es hat viel zu viele Nachteile, egal wem der Wald gehört. Unser Stadtwald bleibt in kommunaler Hand, weil er einfach viel zu wichtig ist“ [h:140].

Wirtschaftliche Gründe

Wie schon im einleitenden Teil zum Stadtforst beschrieben, ergab sich aus der gesetzlich vorgeschriebenen Übernahme der landeseigenen Forstangestellten im Rahmen der Restitution ein kostenintensiver Personalüberschuss innerhalb des Forstbetriebes. Hinzu kamen erhöhte Ausgaben für die Umwandlung des monokulturellen Kiefernwaldes in Mischwald und die Erhöhung der Attraktivität der stadtnahen Waldflächen für die touristische Nutzung. Zudem kam es zu verminderten Einnahmen durch die zu Beginn des neuen Jahrtausends zum Teil sehr niedrigen Holzpreise auf dem Weltmarkt. Dies alles führte trotz der intensiven Nutzung von Fördermitteln zu einer erheblichen Belastung des Verwaltungshaushaltes durch den Forstbetrieb.

In diesem Kontext wurden die lokalen Privatwaldbesitzer aktiv in ihrem Bemühen, auf Grund der fehlenden Wirtschaftlichkeit des Forstbetriebes eine Privatisierung zu forcieren. Mehrere Anträge auf Verkauf des Stadtwaldes, eine von der CDU initiierte Bürgerversammlung zum Verkauf des Waldes und langwierige Debatten innerhalb der Stadtverordnetenversammlung führten zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion um die Organisationsstruktur der Forstverwaltung, das Verhältnis der Stadt Templin zu ihrem Wald und um den öffentlichen Nutzen kommunaler Forstwirtschaft. Doch „die emotionale Bindung der Templiner zu ihrem Eigentum ist groß, weil der Wald nah dran ist und von vielen als ihr Eigentum wahrgenommen wird“ [g:28].

Aufgrund der schlechten Bausubstanz der Therme und den damit einhergehenden umfangreichen Renovierungsmaßnahmen erreichte das kommunale Haushaltsdefizit 2005 ein kritisches Ausmaß. Um die Eigenmittelbasis zu erhöhen und weitere Fördermittel für den Erhalt und den Umbau der Therme akquirieren zu können, sowie um den Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts (HSK) zu entsprechen, entbrannte eine Debatte um die Liquidierung kommunalen Eigentums. Neben der Therme stand auch der defizitär laufende Forstbetrieb auf dem Prüfstand. „Mit riesigen Zuschüssen für den Forstbetrieb hätten wir schlecht im Rahmen des HSK argumentieren können“ [h:140]. Durch den Kapitalbedarf erhöhte sich nun von externer Seite der Druck, eine Privatisierung vorzunehmen.

Dieser wurde von den lokalen Befürwortern einer Privatisierung aufgenommen und ein erneuter Anlauf zum Verkauf des Stadtwaldes unter der Vorgabe der Haushaltskonsolidierung vorgenommen. Die damit verbundenen Akteure versuchten, mit Blick auf den Kapitalbedarf der Kommune und begründet durch die personalintensive

unwirtschaftliche Struktur des Forstbetriebes, ihre wirtschaftlichen Partikularinteressen zu realisieren. Wiederum argumentieren die Gegner der Privatisierung mit der Erhaltung des Leitbildes als Kur- und Bäderstadt. Zudem sei für die Erhaltung der Therme die kontinuierliche Entwicklung des Tourismus unabdingbar, was die direkte Steuerung des kommunalen Stadtwaldes im Interesse der Stadt erfordere, denn „Wald wird da nur wirtschaftlich gesehen, die haben andere Bewirtschaftungsmodelle“ [h:62]. Nach längerer Debatte wurde mit dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zur Bewirtschaftung des Waldes am 19.10.2005 von einer Privatisierung abgesehen. Auf der Grundlage dieses Beschlusses der SVV wurden umfangreiche Umstrukturierungen des Forstbetriebes sowie die Erweiterung der wirtschaftlichen Betätigung begonnen.

Privatisierungsalternativen

In der Debatte um die Privatisierung des Stadtwaldes wurden alternative Konzepte zum Umgang mit dem defizitären Forstbetrieb erarbeitet. Durch die Politik, in erster Linie allerdings durch die Verwaltung, wurden weitere Bewirtschaftungsmöglichkeiten für den Stadtforst gesucht, „wir haben wirklich ein ganzes Jahr darum gerungen, die Wirtschaftlichkeit darzustellen, besser darzustellen, besser hinzukriegen“ [h:140].

Als Gegenvorschlag zur Privatisierung unterbreitete der Forstbetrieb den Vorschlag, eine extensive Abholzung der wirtschaftlichen Waldbestände in Betracht zu ziehen. Dies sei langfristig ökonomisch und ökologisch sehr unvorteilhaft, würde jedoch kurzfristig einen Teil des benötigten Kapitalbedarfs erwirtschaften, und die Kommune würde im Besitz des Stadtfortes bleiben. „Wir nutzen alles, was nach Waldgesetzen möglich ist, wir hauen die Hälfte ab, wir haben eine Million Festmeter in unserem Betrieb zu stehen, wir behalten den und wir hauen ihn zu Schande. Das ist immer noch besser langfristig gesehen, wir sind ja immer noch Eigentümer“ [g:71].

In erster Linie wurde allerdings das Ziel verfolgt, das betriebswirtschaftliche Defizit der Forstverwaltung zu senken. Durch konsequente Kosteneinsparung und die Erschließung neuer Geschäftsfelder zur Erhöhung der Einnahmen sollte den Befürwortern der Privatisierung das Argument der zusätzlichen Haushaltsbelastung durch den Forstbetrieb genommen werden. In dem arbeitsintensiven Forstbetrieb konnten Ausgabensenkungen nur durch Personalabbau realisiert werden. Bis 2005 reduzierte sich die Anzahl der Forstarbeiter durch altersbedingten Abgang und nicht erfolgte Neubesetzung von neun auf sechs. Von

diesen wurden im Rahmen der Umstrukturierung des Forstbetriebes insgesamt vier in den Wirtschaftshof verlagert. Zwei Forstarbeiter wurden direkt entlassen. Im Wirtschaftshof wurden vier Mitarbeiter durch die Forstarbeiter ersetzt.

Für die anfallenden Waldarbeiten werden die Forstarbeiter nun von den Förstern beim Wirtschaftshof angefordert. Bei gesteigertem Arbeitsaufwand verstärken Saisonarbeitskräfte des Arbeitsamtes die Forstarbeiter [e:62]. Des Weiteren wurde ab dem 14.12.2006 durch die Waldschule in Kooperation mit der Templiner Oberschule ein Schulwaldprojekt gestartet. Hierzu wurden 730 Hektar des Stadtwaldes verpachtet und einer der drei Förster als Lehrer übernommen. Dieser betreut sowohl das Schulprojekt und den verpachteten Stadtwald, ist jedoch darüber hinaus weiterhin mit der Verwaltung der übrigen Flächen des Stadtwaldes betraut. Somit gehören dem Forstbetrieb nach der personellen Umstrukturierung nur noch zwei Förster an. Diese Maßnahmen führten zu einer erheblichen Senkung der Personalkosten des Forstbetriebes.

Zur Erhöhung der Einnahmen wurde das Konzept eines Waldfriedhofes umgesetzt, „wo man jetzt zumindest in dieser Zeit auch noch höhere Einnahmen daraus hat oder die Einnahmesituation stabilisiert“ [g:55]. Als aus der Privatwirtschaft übernommenes Konzept realisierte die Stadt über den Forstbetrieb den Waldfriedhof in Eigenregie. Das eigentliche Ziel der Veräußerung kommunalen Besitzes zur Deckung der fehlenden Eigenmittel für die Renovierung der Therme konnte auf diese Weise allerdings nicht erreicht werden.

Zwischenfazit. Fallbeispiel Stadtforst

Aufgrund der langen Tradition als Stadt mit kommunalem Waldbesitz und im Rahmen des tourismusorientierten Leitbildes waren Privatisierungsdebatten immer Abwehrsituationen. Private Waldbesitzer forcierten aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit der Forstverwaltung und bedingt durch den hohen Kapitalbedarf der Kommune durch die Renovierung der Therme den Verkauf des Stadtwaldes. Dies führte zu breiten gesellschaftlichen Debatten um den Forst und zu pragmatischen Lösungen. Die Umstrukturierung der Forstverwaltung durch Personalschichtung und -abbau, aber auch kreative Erschließungen neuer Geschäftsfelder ermöglichten die Konsolidierung des Forstbetriebes und somit eine Alternative zur Privatisierung.

4.2.6 Die mikropolitische Arena in Templin

Mit sechs Fraktionen, die sich aus Mitgliedern verschiedenster Parteien und Wählergemeinschaften zusammensetzen, bildet die Stadtvertreterversammlung die sehr unterschiedlichen Interessen verschiedener Akteure ab. In diesem Abschnitt soll die Beziehung dieser politischen Akteure zur Verwaltung und der Einfluss auf die kommunalen Unternehmen beleuchtet werden.

Nach der Kommunalwahl 2008 verteilen sich die 28 Sitze der Stadtvertreterversammlung auf die Parteien DIE LINKE (6), SPD (5), CDU (4), FDP (2) und zwei Fraktionen, die sich aus unabhängigen Wählergemeinschaften und Einzelkandidaten zusammensetzen: die „Ampel-Uckermärker Heide-Fraktion“ (7) und „WG dem Bürger verpflichtet“ (4). An der Verwaltungsspitze hat sich seit 1990 kaum etwas verändert. So ist es auch die Verwaltung, die sich die Fortschritte in Templin zuschreibt: „Es gibt einige Ortsvereine in Templin, CDU, SPD, die haben noch nicht mal ein handlungspolitisches Programm. Die wissen jetzt nach 20 Jahren noch nicht, was wollen wir eigentlich für die Gemeinde. Insofern ist das, was in diesen fast jetzt 20 oder 19 Jahren entstanden ist, eigentlich aus der Verwaltung heraus entwickelt worden“ [i:13]. Während die Verwaltung kurz nach der Wende den Stadtvertretern vorschlagen konnte, was sie wollte, und meistens einstimmige Beschlüsse bekommen hat, ist das Verhältnis inzwischen von starken Spannungen geprägt: „Jetzt können wir sagen, was wir wollen, wir haben nie Recht! Es wird immer dagegen gehalten. Sie müssen arbeiten, arbeiten, arbeiten und bis zum Beschluss durchhalten“ [i:87]. Die Verwaltung kritisiert die fehlende Beachtung von Wirtschaftlichkeit in den Entscheidungen der Politik. Ein Dauerthema ist die fehlende Straßenreinigungssatzung, durch die dem Haushalt der Stadt erhebliche Einnahmen verloren gehen: „Die Privaten fegen entweder selber oder holen sich einen Dritten. Die Dritten können es aber nicht so günstig machen, wie wir es mit der Kehrmaschine machen. Das ist aber Politik, das ist nicht Wirtschaft und nicht wirtschaftliches Denken.“ [i:122]

Unter den politischen Akteuren wird die Arbeit der Verwaltungsspitze jedoch ähnlich heftig kritisiert; verschwenderisches Wirtschaften schreiben auch Politiker der Verwaltung zu. Vertreter einer Partei etwa werfen der Verwaltung den zögerlichen Umgang mit Beschlüssen der Stadtverordneten und unzureichende Antworten auf Anfragen und Anträge vor. Die Verwaltung nutze Informationsasymmetrien aus und informiere Politiker zu spät über Vorlagen. Vorwürfe an den Bürgermeister, mit eigenmächtigen Entscheidungen den Willen der Stadtvertreter

zu missachten, führten im Frühjahr 2008 zu einem Antrag auf Einleitung eines Abwahlverfahrens durch Bürgerentscheid. Dieser Bürgerentscheid kam jedoch nicht zu Stande, da nicht wie vorgeschrieben mehr als die Hälfte der Stadtvertreter für den Antrag stimmten. Einen ähnlichen erfolglosen Versuch der Stadtvertreter, den Bürgermeister zum Rückzug zu bewegen, gab es bereits im Jahr 2005. Von einem gesunden Vertrauensverhältnis zwischen Politik und Verwaltung kann daher nur sehr eingeschränkt gesprochen werden. Gegenseitige Blockaden gehören zum Alltag in der mikropolitischen Arena Templins.

* *„Aufgaben sollen dort erfüllt werden, wo das Interesse liegt“ [i:569]*

In der Verwaltung wird eine Privatisierung kommunaler Unternehmen neutral gesehen. Solange das Gesamtinteresse gewahrt bleibt, spricht nichts gegen eine Privatisierung, wenn ein Dritter eine bestimmte Aufgabe besser erfüllen kann als die Kommune selbst. Angelehnt an den Gedanken des Subsidiaritätsprinzips sollen Aufgaben dort erfüllt werden, wo das Interesse liegt: „Warum soll da auch nicht jemand Geld damit verdienen, wenn er es aber doch insgesamt wirtschaftlicher kann? Wobei nicht übertrieben werden muss. Man muss nicht 17 Millionen als Chef der Deutschen Bank verdienen, aber warum soll der nicht besser verdienen, wenn alle etwas davon haben?“ [i:131]. Dies gilt auch explizit für nicht-wirtschaftliche Betätigungen der Stadt, z.B. für die Arbeit in Vereinen oder Museen. Die Verwaltung wünscht sich damit größere Unabhängigkeit von der Politik: „Jetzt kann es aber auch mal sein, dass in der Stadtvertreterversammlung mal eine Partei die absolute Mehrheit hat. Dann bestimmt diese eine Partei, welche Politik im Jugendhaus gemacht wird. Dann sind wir doch wieder in der DDR. Ihr Eltern müsst euch dafür einbringen, wie eure Kinder erzogen werden! Also ihr müsst in den Förderverein und der Förderverein muss Träger sein, und ihr bestimmt, was der Förderverein macht.“ [i:79]

Unter den Stadtvertretern gilt die Privatisierung eines der kommunalen Unternehmen als nicht mehrheitsfähig: „Die Angst, dass dann der Bürger Nachteile hat, daran würde es jetzt hier scheitern, weil die SVV in der jetzigen Zusammensetzung nicht das Vertrauen hätte, einem Investor zu sagen: ‚Wir geben das ihm in die Hand.‘ Die Angst, der will sein Schnäppchen machen, der will seinen Profit machen und der einfache Bürger hat nichts davon“ [d:59]. Gleichzeitig wäre eine Privatisierung der Therme realistischer als die eines der anderen kommunalen Betriebe, „wenn die Stadt gut raus käme“ [d:63], das heißt ein Investor gefunden werden würde, der der Stadt auch die Schulden und Bürgschaften abnähme. Dieses Ziel scheint jedoch in weiter Ferne zu sein.

* „Der Wald ist zu wichtig“ [h:140]

Unter den befragten Akteuren herrscht Einigkeit darüber, dass es weder eine bestimmte Partei noch die Verwaltung – „Unser Stadtwald bleibt in kommunaler Hand, weil er einfach viel zu wichtig ist“ [a:140] – ist, die sich in der Vergangenheit für eine Privatisierung des stadteigenen Forstes einsetzt. Dies entspricht auch dem Willen der Landesregierung, des Landkreises und der Templiner Bürger, da unter ihnen ein Verkauf des Waldes klar abgelehnt wird.

Sowohl seitens der Verwaltung als auch unter den politischen Akteuren in Templin wird der Interessenkonflikt eines einzelnen Stadtvertreters hervorgehoben, der von einem Verkauf des Forstes persönlichen Nutzen ziehen würde und sich vor allem zum Höhepunkt der Diskussion im Jahr 2005 für die Privatisierung eingesetzt hatte. Das Hauptargument war: „Der Wald muss wirtschaftlich sein und wenn der nicht wirtschaftlich ist, dann muss man sich Gedanken machen.“ [d:57]. Auch in der Fraktion des betreffenden Stadtvertreters steht heute jedoch fest: „Der Wald war lange Zeit ein Minusbereich, aber das [die Privatisierung] hätte man in der SVV nie durchgekriegt.“ [d:57] Dennoch gab es seitens der politischen Akteure eine breite Mehrheit dafür, dass die Forstverwaltung zur Einsparung von Kosten umstrukturiert werden muss, „die grobe Ausrichtung auf Waldumbau und touristische Attraktivität“ [g:67] aber erhalten bleiben soll. Inzwischen erwirtschaftet die Forstverwaltung positive Erträge, die unmittelbar dem Haushalt der Stadt zufließen. Einen großen Anteil daran hat die enge Zusammenarbeit der Forstverwaltung mit dem Eigenbetrieb „Wirtschaftshof“, durch die erhebliche Synergieeffekte entstanden sind und damit Kosten gespart werden konnten.

* „Man braucht ja nichts zu verbergen, das ist ja das Gute.“ [e:124]

Der Wirtschaftshof wurde als Eigenbetrieb vom Amt Templin Land übernommen und mit dem Bauhof der Stadt Templin, der zuvor als Regiebetrieb eingerichtet war, zusammengeführt. Eine Privatisierungsdiskussion fand nur im Zuge der Zusammenführung des Wirtschaftshofs mit dem Bauhof statt, wobei hier nach Ansicht eines Vertreters des Wirtschaftshofs persönliche Interessen im Vordergrund standen: „Das kam von den Stadtverordneten und da waren wohl noch einige hintergesessen, die einem das zuschieben wollten“ [e:24]. Seit der Einführung des Kostenrechnungsprinzips gibt es keine ernsthaften Überlegungen mehr, den Wirtschaftshof zu privatisieren, da „man Zahlen hat, das sind Tatsachen,

sind Fakten und die kann man auf den Tisch legen. Die Stadtverordneten haben auch ab und zu nachgefragt. Dann hat das Bauamt das Gegenangebot auch hingelegt, vernünftig vorbereitet und gezeigt, wie das ist.“ [e:124]. Unter allen befragten politischen Akteuren und Mitarbeitern der Verwaltung herrscht Einigkeit darüber, dass der Wirtschaftshof in seiner jetzigen Form eine gute Lösung ist. Auch die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftshof und Verwaltung wird seitens des Wirtschaftshofs positiv bewertet: „Die Leitung steht voll dahinter. Die sehen die Kosten, die sie gespart haben vor vier Jahren, und die sehen auch, dass es hier voran geht.“ [e:71]. Einigkeit herrscht auch zwischen dem Wirtschaftshof und dem Personalrat, der für die Beschäftigten des Wirtschaftshofs zuständig ist. Vertreter des Wirtschaftshofes betonen die unkomplizierte Haltung des Personalrats, gerade in Bezug auf die notwendige Flexibilität der rund 20 Mitarbeiter des Wirtschaftshofs.

* *„Eher miteinander als gegeneinander“ [c:536]*

Der Personalrat hat bei Privatisierungsentscheidungen ein Mitwirkungs-, aber kein Mitspracherecht. Er vertritt die Interessen der Arbeitnehmer der kommunalen Unternehmen und Eigenbetriebe, ist aber „nicht ständig auf Kampf gegen die Arbeitgeber aus“ [c:22]. Aufgrund der im Vergleich zu früher geringen Zahl der Beschäftigten (rund 110) gibt es kein freigestelltes Personalratsmitglied mehr; dies war zuletzt Anfang der 1990er Jahre der Fall, als der Verwaltung noch über 300 Mitarbeiter angehörten. Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wird als überwiegend positiv beschrieben, auch wenn es schon einmal ein Schlichtungsverfahren zwischen Personalrat und Verwaltung gegeben hat. Verwaltungsspitze und Personalrat sehen sich als Partner, es gelte das Prinzip, „eher miteinander als gegeneinander“ [c:69] zu arbeiten. Seitens des Personalrats wird eher das schwierige Verhältnis zur Politik betont: „Für die SVV steht immer unterm Strich das Geld und die Zahlen und was dabei herunterfällt oder auch sich verschlechtert, wurde nicht so wahrgenommen oder nicht drüber nachgedacht“ [c:47]. Kritisiert wird auch die Passivität der Stadtvertreter. Stets sei es der Personalrat, der sich bei Diskussionen aktiv einbringen müsse: „Man könnte den Personalrat ansprechen, um Meinungen dort von unserer Seite zu hören, das wurde aber nicht gemacht“ [c:51].

Zwischenfazit

Die stärkste Konfliktlinie besteht in Templin augenscheinlich zwischen der Verwaltung und den Stadtvertretern. Aus Sicht der Verwaltung ist sie es, die die Stadt voran bringt, während die Stadtvertreter nur Partikular- oder auch gar keine Interessen verfolgen. Die Verwaltung betont ihren Führungsanspruch, die Stadtvertreter wirken dabei in mehrererlei Hinsicht als notwendiges Übel. Es bleibt abzuwarten, ob sich die Zusammenarbeit zwischen Stadtvertretern, der Verwaltung und den kommunalen Unternehmen verändert, wenn die bei den Kommunalwahlen im Herbst 2008 gewählten Stadtvertreter ihre Rolle gefunden haben.

4.2.7 Fazit.Templin

Templin gehört nicht zu den Städten, die kommunale Versorgungsbetriebe privatisiert haben. Gleich anderen Brandenburger Städten ähnlicher Größenordnung betreibt die Stadt einen Wirtschaftshof als Eigenbetrieb, ist an einem Zweckverband Wasserversorgung und Abwasserentsorgung beteiligt, verfügt über beträchtlichen Waldbesitz und ist Eigentümerin einer Wohnungsbaugesellschaft, einer Fernwärmegesellschaft und sogar einer Naturtherme, die – im Fall der drei letzteren – in privater Rechtsform organisiert sind. Gleichwohl sind die kommunalen Beteiligungen umstritten und haben vor allem mit Bezug auf den Stadtwald jahrelang für politische Debatten gesorgt. Ob dieser Streit entscheidbar ist, soll uns zum Abschluss unserer Einzelfallstudie in Templin beschäftigen.

Wenngleich jedes der genannten kommunalen Unternehmen einer differenzierteren Analyse bedürfte, träfen die generell als positiven Seiten von Privatisierungen hervorgehobenen Erwartungen – Entlastung des städtischen Haushalts durch Vermögensprivatisierungen und Erhöhung der Investitionen durch private Kapitalgeber – prinzipiell auch auf die Templiner Beteiligungen zu. Schon eine weitere Annahme, durch Privatisierungen durchweg Effizienzgewinne erzielen zu können, ist allerdings aus mehreren Gründen fraglich. Zum einen ist „Effizienz“ ein schillernder Begriff, über den sich nahezu jede Argumentation rechnerisch stützen lässt – je nachdem, welche ökonomischen, politischen oder sozialen Leistungskriterien der Rechnung zu Grunde gelegt werden (vgl. im einzelnen dazu Hodge 2000, S. 201 ff.). Zum anderen gibt es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Privatisierung

und Effizienzgewinnen, sofern öffentliche Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen ähnlich wie regulierte Privatunternehmen agieren (Mühlenkamp 2005, S. 33). Ordnungspolitische Prinzipien schließlich, wie sie sich mit mehr oder weniger Rigidität im Kommunalrecht der Bundesländer ausdrücken, beschränken kommunales Wirtschaften auf ein öffentliches Interesse und den Nachweis, dass dieses öffentliche Interesse durch private Unternehmen nicht gleich gut realisiert werden kann. Was aber als „öffentliches Interesse“ gelten soll, bleibt wiederum theoretisch und praktisch umstritten.

Wenn allein kurzfristige fiskalische Entlastungen kein ausreichender Grund sind, ein öffentliches Unternehmen zu privatisieren („The Fiscal Benefits from Privatizing a Monopoly Are Not Worth the Costs“ Kessides 2004, S. 61), Effizienzsteigerungen durch Privatisierungen nicht eindeutig belegt und Investitionen privater Kapitalgeber ausbleiben oder zumindest zweifelhaft sind, führt eine rein wirtschaftliche Betrachtung zu keinem klaren Ergebnis. Werden darüber hinaus Unsicherheiten bei der Vertragsgestaltung und -überwachung, der wachsende Steuerungsaufwand bei Aufgaben- oder Vermögensprivatisierungen oder der Verlust politischer Gestaltungschancen in Betracht gezogen, wird deutlich, dass sich Entscheidungen über Privatisierungen nicht durch Berechnungen ersetzen lassen, so nützlich Berechnungen als Hilfsmittel für Entscheidungen auch sein mögen. Nur was sich nicht entscheiden (sprich: nicht berechnen) lässt, entscheiden wir – denn was sich berechnen lässt, braucht nicht entschieden zu werden (Luhmann 1993, S. 289)!

Wie ließe sich aber – wenn schon nicht berechnen – entscheiden, ob eine Stadt kommunale Betriebe privatisieren oder als städtische Beteiligungen erhalten und in öffentlicher oder privater Rechtsform als kommunale Unternehmen weiterführen sollte? Von der Wissenschaft ist eine eindeutige Antwort auf diese Frage nicht zu erwarten, wie erst neuerlich eine Konferenz am Institut für Wirtschaftsforschung Halle verdeutlicht (vgl. dazu Haug/Rosenfeld 2009). Während Verteidiger der kommunalen Wirtschaft auf die „Stadtrendite“ als nicht allein fiskalischen, sondern gesellschaftlichen Nutzen kommunaler Betriebe verweisen (Schwalbach/Schwerk/Smuda 2009) und für eine Ausweitung der kommunalen Wirtschaft insbesondere im strukturschwachen Osten Deutschlands plädieren (Friedrich 2009), sehen Kritiker kommunalen Wirtschaftens darin die Gefahr einer Verdrängung privater durch öffentliche Unternehmen (Haug 2009). Verteidiger wie Kritiker kommunaler Unternehmen berufen sich auf „das Gemeinwohl“ und auf „öffentliche Interessen“, meinen damit aber in Bezug

auf kommunales Wirtschaften Gegensätzliches: Erhaltung oder sogar Ausweitung öffentlichen Wirtschaftens auf der einen, Beschränkung öffentlichen Wirtschaftens auf der anderen Seite.

Auch das ist nicht verwunderlich: Gemeinwohl ist „sicherlich kein fertiges Handlungsprogramm und keine Dienstanweisung für den Einzelfall, vielmehr eine regulative Idee, die der Konkretisierung bedarf“ (Isensee 2002, S. 250). Mit anderen Worten: „Gemeinwohl“ wie „öffentliches Interesse“ sind so lange Leerformeln („Kontingenzformeln“: Luhmann 2000, S. 120 ff.), solange diese Formeln nicht politisch mit Inhalt gefüllt und über Verfahren entschieden und legitimiert wird, was als „Gemeinwohl“ bzw. als „öffentliches Interesse“ gelten soll.

Templin gibt auf die Frage nach dem konkreten öffentlichen Interesse eine schlüssige Antwort: die Entwicklung Templins zur Touristen-, Kur- und Bäderstadt. Zur Verwirklichung dieser Idee braucht die Stadt kommunale Unternehmen, die dafür eine Instrumentalfunktion übernehmen, indem sie ihr Wirtschaften auf diese standortpolitische Zielstellung ausrichten. Über die Wohnungsbaugesellschaft wird das Stadtbild der Altstadt erhalten und ein Wohnungsbestand geschaffen, der altersgerechtes Wohnen ermöglicht und Templin für Senioren attraktiv machen soll. Dazu dient ebenfalls ein in weiten Teilen naturbelassener Wald, dessen rein wirtschaftliche Nutzung die Anziehungskraft Templins als Kur- und Bäderstadt verringern würde. Selbst der an sich zweifelhafte Erhalt der defizitären Naturtherme als städtisches Unternehmen findet hier jedenfalls dann seine Rechtfertigung, wenn dieses für den Kur- und Bäderbetrieb notwendige Angebot von privaten Investoren nicht bereitgestellt wird, weil dieses Angebot allein sich wirtschaftlich nicht rechnet, für das Gesamtkonzept „Kur- und Bäderstadt“ aber unverzichtbar scheint. Ohne ein solches Gesamtkonzept „Kur- und Bäderstadt“ ließe sich über Erhalt oder Privatisierung kommunaler Unternehmen – Wohnungsbaugesellschaft, Stadtwald, Naturtherme – streiten; erst das Gesamtkonzept „Kur- und Bäderstadt“ gibt der Erhaltung dieser Betriebe als städtische Beteiligungen Sinn und formuliert ein konkretes öffentliches Interesse, an dessen Realisierung sich dann allerdings auch diese Unternehmen messen lassen müssen.

Zweifelhaft bleibt in unserer Einzelfallstudie, ob und in welchem Umfang die Entwicklung Templins zur Kur- und Bäderstadt politisch Unterstützung findet. Öffentliche Unternehmen sind in demokratischen Gesellschaften keine Staatsunternehmen, sondern finden ihre Ziele und ihre Daseinsberechtigung im politisch-öffentlichen Prozess, über eine Willensbildung also, aus der erst sich ergibt, was als „öffentliches Interesse“ Geltung beansprucht (Abromeit 1985, Jansen/Priddat

2007). Das Projekt „Kur- und Bäderstadt Templin“ ist als Idee von der professionellen Verwaltung der Stadt mit langem Zeithorizont entwickelt und vorangetrieben worden, politisch aber zumindest bis zum Zeitpunkt unserer Studie (2009) umstritten geblieben. Die Gründe dafür sind bis zum Abschluss unserer Erhebungen offengeblieben. Gerade eine tiefere Analyse der politischen Arena der Stadt wäre jedoch in zweierlei Hinsicht nützlich: Zum einen verlangt die an sich sinnvoll erscheinende Idee, Templin zur Kur- und Bäderstadt zu entwickeln, stärkere politische Unterstützung, wenn sie verwirklicht werden soll. Zum anderen sollte ein im politischen Prozess definiertes öffentliches Interesse auch gegen Einzel- und Partikularinteressen artikuliert und verteidigt werden. Sozialwissenschaftliche Forschung kann hier durchaus dazu beitragen, durch die Brille eines externen Beobachters „blinde Flecke“ kommunalpolitischer Akteure zu erkennen und die Legitimation und Akzeptanz eines politisch definierten öffentlichen Interesses zu erhöhen.

5. Die Verlockung von Entlastung und Wohlstand. Die Logik der Privatisierung

5.1 Der rettende Strohalm oder Kommunalunternehmen in strukturschwachen Gebieten

Kommunale Unternehmen übernehmen gerade in strukturschwachen Regionen wichtige Funktionen. In Regionen, in denen sich die private Wirtschaft nicht ausreichend entwickelt, bilden Kommunalunternehmen einen für politische und administrative Steuerung zugänglichen Ausgangspunkt einer Beförderung des Gemeinwesens. Kommunalunternehmen investieren in Infrastruktur, bilden Arbeitskräfte aus, stellen somit für die Entwicklung strukturschwacher Regionen unabdingbare Wirtschaftsfaktoren bereit. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag nicht nur zur Aufrechterhaltung basaler Lebensqualität (Daseinsvorsorge im klassischen Sinne) in Gebieten, die von Abwanderung, Arbeitslosigkeit, Überalterung und Perspektivlosigkeit geprägt sind. Aber eben nicht nur das, sondern Kommunalunternehmen sind oftmals die einzig verbliebenen und dazu recht effektiven Instrumente einer Entwicklung dieser Regionen (Richter 2007).

Privatisierung erscheint in diesen Regionen dann eben nicht als Durchsetzung einer als universell unterstellten Überlegenheit des Marktes bzw. privater Wirtschaftsunternehmen, wie dies in größeren Städten oder strukturstarken Regionen vielleicht der Fall wäre, sondern als Verlust von Gestaltungsmöglichkeiten, als Verlust der oftmals letzten verbliebenen wirtschaftlich relativ starken Unternehmen. Insofern müssen sowohl die realen Privatisierungsaktivitäten, ihre Ermöglichungsbedingungen als auch die Folgen eines Verlustes öffentlichen Eigentums für strukturschwache Regionen anders diskutiert und wissenschaftlich als disparates Phänomen erforscht werden. Die Debatte und empirische Erforschung von Privatisierungen wird bisher freilich primär durch den Fall größerer Städte geprägt.

Die Analyse von Privatisierungen in strukturschwachen Regionen Brandenburgs nimmt in gewissem Sinne analytisch die demografische Entwicklung in weiteren Regionen Deutschlands vorweg (Michel o.J.). Typische Probleme der Gestaltung kommunaler Gemeinwesen in den untersuchten strukturschwachen Regionen werden voraussichtlich in Zukunft deutlich häufiger zu beobachten sein. Der demografische Wandel – insbesondere die Schrumpfung von Bevölkerungszahlen – führt zu einer Auszehrung gerade ländlicher Gebiete. Insofern steht zu befürchten, dass die hier entfalteten Überlegungen ihren Geltungsbe- reich in näherer Zukunft noch erweitern werden.

5.2 Die Tücken der statistischen Erfassung. Privatisierung oder Entwicklung der Kommunalwirtschaft?

Privatisierungen selbst werden in der öffentlichen Statistik nicht erhoben, müssen also aus den Daten indirekt erschlossen werden. Die Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Unternehmen stellt, obwohl es sich um eine umfangreiche Statistik handelt, die eine Fülle von Bilanzkennzahlen erfasst, kein adäquates Instrument bereit, um die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft in Bezug auf das aktuell relevante Phänomen „Privatisierung“ exakt zu bestimmen. Dem korrespondiert dann auch, dass diese statistische Quelle vor allem eine reine Erfassung ist, Auswertungen werden nicht erstellt.

Aus der Sicht unserer Erfahrungen mit der Unternehmensstatistik ließe sich diese Quelle mit vertretbarem Aufwand in eine auch für Auswertungen relevante Erhebung umfunktionieren. Dazu wären einige zentrale Umstellungen erforderlich, die zugleich auch in Richtung einer Entlastung der Einzelunternehmen genutzt werden könnten. So hat sich bspw. die Organisation der Datensätze anhand von Einzelunternehmen und eben nicht für Einzelkommunen oder öffentliche Hände als wesentlicher Hemmschuh erwiesen, der die wirkliche Nutzbarkeit der Daten für bspw. kommunalwissenschaftliche Fragen behindert. Der Nutzen von Daten ist wesentlich durch deren Struktur vorbestimmt. Der Nutzen reiner Unternehmensdaten ist im öffentlichen Sektor eben begrenzt. Die fundamentale Differenz öffentlicher Unternehmen und privater sollte auch die Struktur der statistischen Erfassung ersterer prägen. Nur dann erlaubt die Statistik eine politisch oder administrativ relevante Nutzung.

Das Volumen der kommunalen Wirtschaft lässt sich als Summe der Zuflüsse kommunaler Unternehmen in die Statistik (Ausgliederungen aus der Verwaltung, Neugründungen oder Aufspaltungen kommunaler Betriebe) und Abflüsse aus der Statistik (durch Privatisierungen, Rekommunalisierungen oder Unternehmenszusammenschlüsse) erklären.

5.3 In welchem Umfang wurde privatisiert?

5.3.1 Formelle Privatisierung

Von 1999 bis 2005 wurde in Brandenburg oberflächlich betrachtet nicht formell privatisiert, der Anteil privater Rechtsforen verblieb relativ stabil zwischen 73 und 74 %.

Bezieht man in einem zweiten Schritt die Veränderungen der Rechtsform auf der Ebene der Einzelunternehmen mit ein, so verbleiben nur etwa 65 % der Unternehmen in ihrer Rechtsform stabil, das heißt aber im Gegenzug, dass *für 35% der Unternehmen Veränderungen der Rechtsform* zu beobachten sind. Die reine Betrachtung der Rechtsform-Anteile ist also als einfache Operationalisierung der formellen Privatisierungsaktivität unangemessen. Diese Veränderungen waren entweder Neugründungen (6% in privater und 6% in öffentlicher Rechtsform) oder aber materielle Privatisierungen (12% aus privater Rechtsform und 7% aus öffentlicher Rechtsform). Lediglich *1% der kommunalen Unternehmen in Brandenburg wurde zwischen 1999 und 2005 formal privatisiert*. Die Umwandlung öffentlicher Aufgabenerledigung in privatrechtliche öffentlich Unternehmen geschah in den Neuen Bundesländern vorrangig in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung, dürfte also 1999 im Wesentlichen vollzogen gewesen sein.

Für den Betrachtungszeitraum ist also eine allenfalls schwache Tendenz der formalen Privatisierung zu beobachten, die jedoch für die relativen Anteile öffentlicher und privater Rechtsformen ohne Belang bleibt.

5.3.2 Materielle Privatisierung

Betrachtet über den Erhebungszeitraum von 1999-2005, ist die Kommunalwirtschaft in Brandenburg auf der Ebene der Betriebe zunächst moderat geschrumpft (von 672 auf 645 Betriebe). Nun müssen sich hinter dieser *Schrumpfung* nicht zwingend Privatisierungen verbergen. Allerdings schrumpft nicht allein die Anzahl der Betriebe (-4%), sondern ebenso das *Volumen des Anlagevermögens* (-12%). Die Anzahl der *Beschäftigten* stieg um 6%.

Die Daten für 1999-2005 weisen nicht auf eine bemerkenswerte Privatisierungswelle hin. Allerdings scheinen die Daten das Ausmaß tatsächlicher Privatisierungen, die ja nur indirekt erschlossen werden können, eher zu unterschätzen. Wenn man, ausgehend von Volumenveränderungen der Kommunalwirtschaft, das Ausmaß materieller Privatisierung abschätzen möchte, müssen einige andere Einflussgrößen auf Wirtschaftsvolumina in die Überlegungen einbezogen werden. Durch Zusammenschlüsse und Aufspaltungen von Unternehmen dürften sich die Volumina nicht wesentlich verändern. Die wissenschaftliche Debatte geht davon aus, dass Rekommunalisierungen zumindest für den hier betrachteten Zeitraum keine wesentliche Rolle spielen (Richter 2009, S. 160). Insofern kommen hier als Ursachen für Veränderungen der genannten Volumina einerseits Neugründungen, Wachstum einzelner Bereiche und Betriebe (volumensteigernd) und andererseits Privatisierungen (volumenmindernd) in Betracht. Wenn man also davon ausgeht, dass sich hinter den Volumina-Veränderungen beträchtliche Ausgliederungen und Neugründungen kommunaler Betriebe verbergen, scheint die materielle *Privatisierungsaktivität in den Daten eher unterschätzt*.

Diese Überlegungen werden gestützt, wenn man die Entwicklung der Einzelbetriebe betrachtet. In insgesamt 19% der Unternehmen *deuten die Daten auf eine materielle Privatisierung hin*.

5.3.3 Zusammenhang von formeller Privatisierung und Wirtschaftsentwicklung

Wie hängen nun Rechtsformgestaltung und Veränderungen der Volumina der Kommunalwirtschaft zusammen? Die Schrumpfung der reinen Unternehmensanzahl betrifft sowohl öffentlich-rechtliche wie

privatrechtlich organisierte Betriebe. In privatrechtlich organisierten Betrieben steigt die Beschäftigtenzahl leicht, das Anlagevermögen sinkt ebenso leicht. Allerdings steigt korrespondierend in öffentlich rechtlich organisierten Unternehmen das durchschnittliche Anlagevermögen deutlich an, wohingegen die Beschäftigtenzahl in öffentlich-rechtlichen Betrieben nahezu gedrittelt wurde.

Noch deutlicher wird dieser Befund einer *divergierenden Entwicklungslogik für öffentlich-rechtliche gegenüber privatrechtlichen Betrieben*, wenn man Zuflüsse und Abflüsse jeweils ausblendet und nur die kontinuierlich je in öffentlicher bzw. privater Rechtsform organisierten Betriebe betrachtet: *Kontinuierlich öffentlich-rechtliche Betriebe bauen leicht Beschäftigung und Anlagevermögen auf, während kontinuierlich privatrechtliche Betriebe sowohl Beschäftigung als auch Anlagevermögen deutlich abbauen*. Zumindest zum Teil wurde diese Entwicklung vermutlich durch Unternehmenszusammenschlüsse verursacht (Rückgang von Zweckverbänden), der zu einem Anstieg der Beschäftigung und Anlagevermögen pro Betrieb führte. Darüber hinaus allerdings wurde aber eben auch Anlagevermögen in öffentlich-rechtlichen Betrieben in der Summe aufgebaut.

Es deutet also einiges darauf hin, dass erstens ein landläufiges Vorurteil, nämlich öffentliche Betriebe würden übermäßig Beschäftigung aufbauen, sich in den Daten falsifizieren lässt. Im Gegenteil: Öffentlich-rechtliche Betriebe bauten in stärkerem Maße Beschäftigung ab als privatrechtliche dies tun. Zweitens bauen öffentlich-rechtliche aber eben auch Wirtschaftskraft auf, indem sie ihr Anlagevermögen steigern, also in Anlagen investieren. Allerdings könnten sich hinter dieser Entwicklung auch andere Einflüsse verbergen, nämlich, dass öffentliche Eigner in stärkerem Maße bestimmte, betrieblich eher unwichtige Vermögenswerte ihren Betrieben übergeben, um im Effekt kommunale Haushalte zu entlasten (sogenannte Vermögensaktivierung).

5.3.4 Wo wurde privatisiert?

Konnten die Daten für das Land Brandenburg in Gänze allenfalls Anhaltspunkte für Privatisierungen aufzeigen, so zeigt die Betrachtung regional kleinerer Einheiten – kommunaler Betriebe in Landkreisen³⁶ – deutlich differenziertere Ergebnisse. Die Grundüberlegung ist dieselbe.

36

Gemeint sind hier die gemeindlichen Betriebe in einem Landkreis und nicht die Betriebe der Landkreise selbst.

Die Gesamtdaten verbergen Veränderungen der Kommunalwirtschaft (Aufbau durch Neugründung/Ausgliederung und Abbau durch Privatisierung) dadurch, dass sich Zuflüsse und Abgänge in der Summe verschiedener Landkreise der Tendenz nach ausgleichen. So ist die Anzahl der Unternehmen bspw. in der Uckermark und in Märkisch-Oderland um jeweils 14% abgesunken, während sich in Dahme-Spreewald bspw. die Anzahl der Betriebe um 19% erhöhte.

Region / Landkreis	Betriebe	Beschäftigte	Anlagevermögen	Beurteilung der Privatisierungsaktivität
Nordbrandenburg				
Prignitz	+4%	+4,6%	+38%	Ausbau
Ostprignitz-Ruppin	-15,6%	+1,4	-2%	Abbau / Privatisierung
Oberhavel	+0	-12,1%	+5,8%	
Uckermark	-14,3%	-13,2%	-1,4%	Abbau / Privatisierung
Barnim	-13,8%	-55%	+11,6%	
Havelland	-8,5%	-16,5%	+9%	
Märkisch-Oderland	-14%	-6,5%	+17,5%	
Südbrandenburg				
Potsdam-Mittelmark	-1,7%	+6,6%	+18,1%	Ausbau
Teltow-Fläming	+13,2%	+27,1%	+49%	Ausbau
Dahme-Spreewald	+19,4%	-11,2%	+34%	Ausbau
Oder-Spree	-6,6%	-32,2%	-6,6%	Abbau / Privatisierung
Elbe-Elster	+0	-17,4%	+10%	
Oberspreewald-Lausitz	+8,3%	+16,1%	+6,3%	Ausbau
Spree-Neiße	-4,9%	-10,1%	-17%	Abbau / Privatisierung

Tab. 36: Privatisierungsaktivität in den Landkreisen Brandenburgs

Im Land Brandenburg wurde zwischen 1999 und 2005 vor allem in nördlichen Regionen privatisiert. Ausgebaut wurde im Gegenzug die Kommunalwirtschaft stärker in den südlichen Landesteilen, besonders im Landkreis Teltow-Fläming. In diesem speziellen Fall liegen die Ursachen wohl in einer allgemein prosperierenden Entwicklung der Gesamtwirtschaft.

Auch diese Daten erlauben allerdings keine sichere Bestimmung der Privatisierungsaktivität, da auch hier nun innerhalb eines Landkreises Zuflüsse zur und Abbau der Kommunalwirtschaft aggregiert werden, sich also wiederum in der Summe wechselseitig ausgleichen können.

Statistisch erklären lässt sich diese innerhalb Brandenburgs stark differierende Privatisierungsaktivität (bzw. im Gegenzug der Ausbau der Kommunalwirtschaft) nicht durch den Stadtstatus der Gemeinde, ebenso wenig durch deren Lage im Verflechtungsraum. Allein die Wirtschaftsstärke und die Bevölkerungsentwicklung haben einen statistisch belegbaren, wenn auch geringen Einfluss darauf, ob in einer Gemeinde privatisiert wird oder nicht. Steigt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, wird der Tendenz nach auch die Kommunalwirtschaft ausgebaut. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Kombination mit einer mehr oder weniger der wirtschaftlichen Entwicklung korrespondierenden Bevölkerungsentwicklung erklärt am besten die Aktivitäten der Kommunen zum Ausbau oder Abbau der Kommunalwirtschaft. In strukturschwachen Regionen schrumpft damit auch die Kommunalwirtschaft und bildet dann gerade nicht den rettenden Strohalm.

5.4 Die Logik der Privatisierung

Aus der Sicht einer *quantifizierenden Analyse* von Privatisierungen lässt sich also zunächst wenig über die Ursachen, Bedingungsfaktoren und Widerstandspotentiale von Privatisierungen aussagen. In jedem Fall allerdings wird deutlich, dass sich der Gesamtumfang der Kommunalwirtschaft regional sehr unterschiedlich entwickelt, also dass offenbar Unterschiede zwischen dem eher entwicklungsschwachen Norden des Landes und bestimmten Boomregionen im Süden Brandenburgs existieren. Deutlich wird darüber hinaus, dass sich öffentlich-rechtliche Unternehmen in der Summe anders entwickeln als privatrechtliche. Hinter diesen statistischen Befunden verbergen sich allerdings eine Fülle von Entscheidungen, Abwägungsprozessen und prozesshaften Mustern in verschiedensten politischen Arenen, also auch in den Einzelkommunen des Landes Brandenburg.

Auch *wissenschaftlich-theoretisch* lässt sich eine Entscheidung für oder gegen Privatisierungen nicht nach dem Modell der Berechnung oder Kalkulation ableiten. Zwar bieten verschiedene sozialwissenschaftliche und ökonomische *Theorieangebote* (Transaktionskostentheorie, Prinzipal-Agent-Theorie, Verfügungsrechtstheorie, Public Choice) Offerten einer Ableitung und damit wissenschaftlichen Bestimmung der Vernünftigkeit von Privatisierungsentscheidungen. Allerdings konkurrieren eben verschiedene Ableitungsangebote, die dann auch sich widersprechende Lösungen in Privatisierungsangelegenheiten hervorbringen. Zweitens ist

jeweils immer bestimmungsnotwendig, was denn nun optimiert werden soll. Das Kriterium, an dem sich die Vernünftigkeit einer Entscheidung zu bemessen hat, ist oftmals sehr allgemein formuliert oder aber auch empirisch umstritten. So ist empirisch zumindest unsicher, ob Privatisierungsentscheidungen, die anhand der transaktionskostentheoretischen Kriterien Häufigkeit der Transaktion, strategische Relevanz und Unsicherheit getroffen werden, kostenmäßig bzw. preismäßig die rationalsten Lösungen nach sich ziehen (Scholl/Thöne 1998). Drittens existieren auch eine Reihe eher sozialwissenschaftlicher Theorieangebote, die Privatisierungen anders als ausschließlich über Kosten-Nutzen-Kalküle zu erklären versuchen: bspw. als Ausdruck eines Strebens nach Modernität, als Folge einer Akteurskonstellation, in der sich bestimmte Akteure mit bestimmten Vorstellungen und Gestaltungsidealen durchsetzen, oder aber auch als Resultat bestimmter Denk- und Deutungsfiguren, mit denen Privatisierungen thematisiert und Lösungen mit diesen Problemen verknüpft werden.

Um zu beschreiben oder gar zu erklären, wann, warum und von wem privatisiert wird, kommt es also aus unserer Sicht vor allem darauf an, Einzelfälle auf ihre konkreten Wirkmechanismen, Wissensformen und Akteurskonstellationen hin zu untersuchen. Die Tiefe des Einzelfalles ermöglicht es gleichzeitig, sich von theoretischen Positionen der Erklärung von Privatisierungen ein Stück weit zu lösen und im besten Falle sogar theoretische Positionen auf ihre Erklärungskraft hin zu vergleichen. Mit der methodischen Anlage der Studie sind hier allerdings auch Vorentscheidungen bezüglich der in Frage kommenden theoretischen Deutungsangebote getroffen.

Zweitens ermöglicht die Einzelfalluntersuchung Tiefe der Analyse. In der Tiefenanalyse können die im spezifischen Fall wirksamen Entscheidungsrahmungen genauer erschlossen werden. Insofern dient die Einzelfallanalyse auch der Verfeinerung des wissenschaftlichen Wissens über Entscheidungsprozesse über Privatisierungen. Allerdings ist damit dann immer auch das Problem verbunden, im Einzelnen abzuwägen, welche Forschungserkenntnisse über die untersuchten Gegenstände hinaus gültig sind bzw. als Hypothesen in weitere Forschungen einfließen sollten.

5.4.1 Wer privatisiert? Wann und warum?

Für die Erklärung spezifischer Privatisierungsthematisierungen und -entscheidungen sind Akteurskonstellationen, Machtkonfigurationen und Wissensformen von besonderer Bedeutung.

Positionen und Debatten zu Privatisierungsfragen umfassen verschiedene Gelegenheiten:

- Problematisierung kommunaler Unternehmen, bei denen im Hintergrund die Privatisierungsrhetorik quasi als Drohung mitläuft;
- Agenda-Setting: Privatisierungsvorschläge, auf die kommunikative Agenda zu setzen;
- Entscheidung tatsächlicher Privatisierung oder Nichtprivatisierung zu bestimmten Gelegenheiten oder als Reaktion auf bestimmte Akteure, bspw. Kommunalaufsicht oder externe Beratung;
- Selbstvergewisserung diverser kommunaler Entscheidungen, bei denen Privatisierungen im Hintergrund als abzulehnende Handlungsalternative mitkonstruiert werden.

Die zentralen Akteure, die Privatisierungsentscheidungen, in die Zukunft projizierende Debatten zu Privatisierungen und nachträgliche Rechtfertigungen von Privatisierungsentscheidungen kontrollieren und beeinflussen, sind Verwaltungsakteure, Kommunalpolitiker und nicht zuletzt die positionale Einheit aus beiden: Bürgermeister. Auffällig scheint, dass Privatisierung als Thema von Diskussionen und Entscheidungen dazu führt, dass eine wesentliche Grenze zwischen hauptamtlichen Gemeinwohlgestaltern (Verwaltung und Bürgermeister, der hier als Hauptamtlicher vereinnahmt wird) und Kommunalpolitikern auf der anderen Seite gezogen wird. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die eine Seite zur Befürwortung und die andere zur Ablehnung von Privatisierung neigt. Im Gegenteil: Zu systematischen Verteilungen von Präferenzen zwischen Politik und Verwaltung oder auch zwischen verschiedenen Parteien können wir aus den Einzelfalluntersuchungen nichts schließen.

Interessant ist allerdings, dass die Grenze so und nicht anders gezogen wird. Und zwar in zumindest zweierlei Hinsicht: Erstens zeigen

sich hier systematisch unterschiedliche Beobachtungsperspektiven, die vor allem, und darauf kommt es hier im Besonderen an, soziallogisch unterschiedlich abgesichert und institutionalisiert sind. Verwaltungen, die intraorganisational eine Fülle unterschiedlichster Rationalvorstellungen auf der Basis unterschiedlichster professioneller Prägungen aufweisen, haben Muster und Mechanismen entwickelt, diese Widersprüchlichkeit der Beobachtungs- und Bewertungsperspektiven auf Privatisierungsentscheidungen zu integrieren. Verwaltungen beobachten Privatisierungen anders als Politiker, zwar ebenso aus Haushalts-sicht und als Bedrohung kommunaler Gestaltung, wie dies Politiker tun. Allerdings verfügen Verwaltungen über eine Arbeitsteilung, die es erlaubt, verschiedene Dimensionen der Privatisierungswahrnehmung und -bewertung auf Positionen und professionelle Wissens(de)formationen zuzuschreiben. Zweitens können Verwaltungen mittels Macht, Anweisung, Federführung etc. diese Konflikte integrieren.

Politikern hingegen werden spezifische Beobachtungs- und Bewertungsmaßstäbe gern personal zugeschrieben (oder auch auf persönliche Interessen hin projiziert). Die integrierende Klammer auf der Ebene der Politik könnte eine mehr oder weniger ideologische Parteiausrichtung bilden. Da sich jedoch Kommunalpolitiker einig sind, dass auf der Kommunalebene sachlich und eben nicht parteipolitisch-ideologisch gearbeitet und argumentiert wird, verlieren damit auch Parteizugehörigkeiten ihre Potenz zur Entlastung individuell Handelnder. Als Zuschreibungsobjekt verbleibt dann der einzelne Politiker. Kommunalpolitikern fehlt hier also in der Folge eines zentralen kommunalpolitischen Diktums – der propagierten Sachorientierung, was objektiv betrachtet nicht immer der Fall sein muss – eine zentrale Entlastungsinstanz.

In einer zweiten Sicht ist die Grenzziehung zwischen Politik und Verwaltung interessant, weil damit eine zweifache Abwertung des Politischen in Hinblick auf Privatisierungen verbunden ist. Kommunalpolitik, die sich zu Privatisierungen äußert, wird dann notgedrungen oftmals individuellen Interessen zugeschrieben. Politiker würden ihren Interessen und spezifischen Sichtweisen folgen und eben nicht (mehr) dem Gemeinwohl. Zweitens wird die klassische Funktion der Kommunalpolitik, über den Aufsichtsrat kommunaler Unternehmen Einfluss auf Kommunalunternehmen zu nehmen, zunehmend kritisch beurteilt. Erwartungen einer Professionalisierung werden hier an Kommunalpolitiker gerichtet, nach betriebswirtschaftlichem Sachverstand im Aufsichtsrat verlangt. Politiker erscheinen damit als Ursache bzw. Mitverursacher von unternehmerischen Schieflagen städtischer Betriebe. Besonders prekär

wird diese Erwartungsstruktur einer doppelten Abwertung des Politischen dadurch, dass sie auch von Politikern selbst übernommen wird. Auch von innen heraus, aus dem Politischen selbst wird hier also der Wert politischer Entscheidungen kritisch beurteilt.

Auch in Gemeinden, in denen nicht übermäßig privatisiert wurde, spielt die Debatte um Privatisierungen und im Verlauf dieser Debatten veränderte Erwartungsstrukturen an Akteure eine wichtige Rolle. Dies ist zunächst einmal überraschend. Die Bedeutung von Privatisierungen in strukturschwachen Regionen liegt damit eben nicht lediglich in vollzogenen oder abgelehnten Vermögensveräußerungen, sondern ebenso wichtig ist Privatisierung als kommunikativer Anlass, zulässige Erwartungen an Politik und Verwaltung zu verhandeln.

Die Unternehmen selbst werden dabei in der Regel als Objekte behandelt, über die extern vernünftige Gestaltungsentscheidungen zu treffen sind. Privatisierung erscheint mithin als objektivierende Gegenseite einer universell zu beobachtenden Verselbständigung kommunaler Betriebe. Die verselbständigte Black Box wird dann eignerseitig auch als solche behandelt.

Von Akteursseite aus betrachtet, erscheinen hitzige Debatten um Privatisierungen als Gelegenheit, konkurrierende politische oder verwalterische Positionen zu delegitimieren. Aus dieser Anreizsituation heraus ist dann erklärlich, warum Privatisierungen (übrigens ebenso wie jüngst Rekommunalisierungen) so gern und häufig thematisiert werden, auch wenn sie allein als Veräußerungsentscheidungen für die betreffende Kommune kaum von Belang sind. Die Position zu Privatisierungen ist dann ein wichtiges zentrales Distinktionskriterium, anhand derer sich die kommunale Welt in Freund und Feind aufteilen lässt. Die kommunikative Bedeutung von Privatisierung besteht also in der Schaffung sozialer Differenzen, die dann für beliebige andere Zwecke genutzt werden können.

Mit dem Verweis auf sozial konstruierte Akteurskonstellationen, Erwartungsstrukturen und Einflusspotentiale ist natürlich noch keinerlei Erklärung tatsächlicher Privatisierungsentscheidungen verbunden. Hierzu sollen im Folgenden Wissensaspekte der kommunalen Entscheidungswelt untersucht werden. Dazu lassen sich zwei zentrale Wissens Elemente in der Debatte um Privatisierungen unterscheiden: der Stellenwert des Haushaltsarguments und zweitens die Bedeutung eines kommunalen, politischen wie verwalterischen Leitbildes.

Die Haushaltslage auf der Seite der Kommune oder Wirtschaftlichkeitserwägungen auf Seiten der Betriebe spielen in jeglichen Privatisierungsfragen eine, wenn nicht die zentrale Rolle. Damit wird ein komplexes kommunales Präferenzsystem, das verschiedenste sachpolitische,

wie strategische Gesichtspunkte umfasst, reduziert auf ein zentrales Argument: Geld. Die Haushaltslage in Kommunen ist objektiv betrachtet anhaltend kritisch. Die wesentlichen „Stellschrauben“ der Haushaltslage werden nicht von der Kommune kontrolliert (außer den Gewerbesteuerhebesätzen). In der Folge wird die Haushaltslage der Kommune (ähnlich in den klammen Ländern, im Gegensatz zum Bund) als naturgegeben konstruiert. Die Haushaltslage der Kommune bildet das oftmals zentrale Bezugsargument von Privatisierungs- oder Nichtprivatisierungsbegründungen, wirkt insofern auch harmonisierend und konfliktbegrenzend im kommunalen Handlungssystem. Damit allerdings ist dann auch Verantwortung nach außen abwälzbar, auch wenn dies ja objektiv nicht der Fall ist – Privatisierungsentscheidungen werden in den Kommunen selbst gefällt und nicht in Landesbehörden – konstruieren kommunale Entscheider ein Deutungssystem, in dem Privatisierungen als extern verursacht gedacht werden können. Diese Wissensstruktur dient dann der Externalisierung von Verantwortlichkeit.

Ein übergeordnetes Leitbild der Stadtentwicklung, bspw. als Kurstadt, kann dazu dienen, die Entscheidung für oder gegen eine Privatisierung wieder stärker an die Probleme, Sichtweisen und Potentiale vor Ort zu binden, Verwaltungs- wie politische Akteure als verantwortlich und entscheidungsmächtig zu integrieren. Der Verweis auf ein Leitbild allein ist mithin weder ein Instrument der Privatisierungsbefürworter noch der -gegner. Privatisierungsentscheidungen sind mit dem Verweis auf ein Leitbild noch nicht vorbestimmt. Es kann und muss weiterhin entschieden werden, was verkauft werden soll und was nicht. Der Vorteil eines übergeordneten Leitbildes liegt eher in der Abwehr des Externalisierungsmechanismus', der politisches Handeln auf spezifische Interessen einzelner Politiker zurückführt, und des in der Privatisierungsfrage angelegten sozialen Desintegrations- und Abwertungspotenzials.

5.4.2 Wozu Kommunalwirtschaft?

Die Bedeutung einer bedrohten Spezies

Aus unserer Sicht liegt die Bedeutung kommunaler Unternehmen auch in der Zukunft in der Sicherstellung basaler Lebensgrundlagen einer durch den demografischen Wandel schrumpfenden und alternden Bevölkerung. Diese Funktion erscheint umso weniger selbstverständlich, als gerade in strukturschwachen Gebieten die Potentiale einer aus sich selbst heraus wachsenden

Wirtschaft auch künftig eher schwach sein dürften. Politische Entscheidungen gerade des Regulierungsumfeldes kommunaler Unternehmen sollten diesen Zusammenhang vergegenwärtigen. In einem wirtschaftspolitisch und fiskalpolitisch dominierten Umfeld eines Rückbaus des Kommunalen in strukturschwachen Regionen muss der Erhaltung der Daseinsvorsorge besonderes Augenmerk gewidmet werden. Privatisierungsdebatten vor Ort entwickeln, wenn sie nicht von integrativen Elementen (Leitbild) oder Äquivalentem begleitet werden, eine desintegrative Wirkung und reduzieren so wieso schon geringe lokale Gestaltungspotentiale weiter.

5.5 Die Kommunalwirtschaft der Zukunft. Zwischen Gestaltung und Legitimation

Für die Gestaltung des Kommunalsektors kommt es also weniger auf betriebswirtschaftliche Tools oder rechtliche Innovationen (a la Cross-Border-Leasing) an. Die gemeinderechtliche Installierung externer Quasi-Automatismen für Privatisierungsentscheidungen ist nicht das Mittel einer Wiedergewinnung lokaler Entscheidungsfähigkeit, vielmehr die Entwicklung und politisch rahmende Begünstigung integrativer Wissensformationen (städtische Leitbilder). Diese integrativen Wissensformen ermöglichen dann lokale Verantwortung und das Wissen um eigene lokale Gestaltungspotentiale ebenso wie angemessene Rollenverteilungen zwischen Politik und Verwaltung. Der Weg, wirtschaftliche Fragen, wie den Verkauf kommunaler Beteiligungen allein wirtschaftswissenschaftlich und juristisch zu denken, erweist sich als Irrweg. Nun lässt sich natürlich solch ein Leitbild nicht landespolitisch verordnen, allerdings sollten die gemeinderechtlichen Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass sie die lokale Entscheidungsfähigkeit dergestalt stärken, dass sie Lokalpolitik und lokal orientiertes Verwalten ermöglichen und nicht verunmöglichen.

6. Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (1985): Öffentlicher Zweck und öffentliche Kontrolle, In: PVS 26(3), S. 287-305.
- Ambrosius, Gerold (1984): Der Staat als Unternehmer, Göttingen.
- Ambrosius, Gerold (1994): Die historisch wirksamen Kräfte bei der Entwicklung öffentlicher Unternehmen. Deutschland im internationalen Vergleich, In: Eichhorn, Peter/Engelhardt, Werner W. (Hrsg.): Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, Baden-Baden, S. 199-216.
- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf 2008: Multivariate Analysemethoden: Eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin u.a.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, In: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan-Hendrik (Hrsg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin, S. 71-91.
- Brandenburgisches Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (2007): Bericht zur Lage und Entwicklung der Forstwirtschaft in Brandenburg von 2004 bis 2006.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg, S. 68-91.
- Bremeier, Wolfram/Brinckmann, Hans/Killian, Werner (2006): Public Governance kommunaler Unternehmen, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Broß, Siegfried (2003): Daseinsvorsorge- Wettbewerb-Gemeinschaftsrecht, In: Juristenzeitung 58 Jg., S. 874-879.
- Bundesagentur für Arbeit (2007): Lage und Struktur des Bezirks der Agentur für Arbeit Eberswalde, Stand: 18.06.2007.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Glossar – Raumordnung; Eintrag zu Raumstruktur.

- Cox, Helmut (2005): Strukturwandel der öffentlichen Wirtschaft unter dem Einfluss von Marktintegration und europäischer Wettbewerbsordnung. Zum Paradigmenwechsel in Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft, Berlin.
- Derlien, Hans-Ulrich (2001): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost: Eine Evaluation, Baden-Baden.
- Edeling, Thomas (2007): Management und Managerialismus in öffentlichen Unternehmen, In: König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.): Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur, Speyer, S. 65-78.
- Edeling, Thomas/ Reichard, Christoph/Richter, Peter u.a. (2007): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft. Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin.
- Edeling, Thomas/Stölting, Erhard/Wagner, Dieter (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Eine empirische Studie im Feld kommunaler Versorgungsunternehmen, Wiesbaden.
- Edeling, Thomas/Reichard, Christoph/Richter, Peter/Brandt, Steven (2006): Kommunalwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Kontext. Eine vergleichende Analyse der neuen und alten Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg, Potsdam.
- Eichhorn, Peter (2001): Öffentlicher Auftrag und Zielsystem für ein kommunales Unternehmen am Beispiel von Stadtentsorgungsbetrieben, In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter/Reichard, Christoph (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Opladen, S. 113-124.
- Friedrich, Peter (2009): Grenzen der Kommunalwirtschaft aus Sicht der Volkswirtschaftslehre, In: Haug/Rosenfeld (Hrsg.) 2009, S. 15-44.
- Forsthoff, Ernst (1958): Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Ein Vortrag, Stuttgart.
- Forsthoff, Ernst (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin – Brandenburg (2004): Landesentwicklungsprogramm sowie Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin – Brandenburg (2008): Raumordnungsbericht.
- Gunlicks, Arthur B. (1986): Local Government in the German Federal System, Durham.
- Haug, Peter (2009): Wie wirkt die wirtschaftliche Betätigung der Städte auf die gesamte Wirtschaftsleistung? In: Haug/Rosenfeld (Hrsg.) 2009, S. 149-170.

- Haug, Peter/Rosenfeld, Martin (Hrsg.) (2009): Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau? Baden-Baden.
- Heinrichs, Sebastian/Hild, Paul (1995): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Umfeld lokaler Arbeitsmarktpolitik, München.
- Hille, Dietmar (2003): Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, München.
- Hodge, Graeme A. (2000): Privatization. An International Review of Performance, Oxford.
- Isensee, Josef (2002): Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, In: Schuppert, Gunnar Folke/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Gemeinwohl. Auf der Suche nach Substanz, Berlin, S. 241-270.
- Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell, In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 74-84.
- Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P. (2007): Theorien der öffentlichen Güter, In: Jansen, Stephan A./Priddat, Birger, P./ Stehr, Nico (Hrsg.): Die Zukunft des Öffentlichen, Wiesbaden, S. 11-48.
- Kessides, Joannis N. (2004): Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition, World Bank and Oxford University Press, New York.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) 2006a: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik 2006b: Einleitung, in: Killian/Richter/Trapp (Hrsg.) 2006a, S. 9-24.
- Loesch, Achim von (1993): Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden.
- Löffler, Elke (2003): Die Ökonomisierung des Staates. Versuch einer Begriffsklärung, In: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): Die „Ökonomisierung“ des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden, S. 19-26.
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt.
- Luhmann, Niklas (1993): Die Paradoxie des Entscheidens, In: Verwaltungsarchiv 84(3), S. 287-310.
- Machura, Stefan (1993): Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Wiesbaden.
- Machura, Stefan (1994): Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie, In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 17(2), S. 156-178.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (1999): Kommunalpolitik in Deutschland, Opladen.

- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Opladen.
- Picot, Arnold/Wolff, Birgitta (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen, In: Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 51-120.
- Pitschas, Rainer (2004): Kommunale Daseinsvorsorge im europäischen Binnenmarkt. Grenzen der Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen in der europäischen Wettbewerbsgesellschaft, In: Pitschas, Rainer/ Ziekow, Jan (Hrsg.): Kommunalwirtschaft im Europa der Regionen, Berlin, S. 33-48.
- Püttner, Günter (1985): Die öffentlichen Unternehmen. Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, Stuttgart/München/Hannover.
- Richter, Peter (2007): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft. Eine vergleichende Ost-West-Analyse, Berlin.
- Richter, Peter (2009): Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors, Konstanz.
- Richter, Peter/Edeling, Thomas/Reichard, Christoph (2006): Kommunale Betriebe in größeren Städten, In: Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan H. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin, S. 55-84.
- Ronellenfitsch, Michael (2003): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Aktuelle Entwicklungen im nationalen und europäischen Recht, In: Blümel, Willi (Hrsg.): Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h. c. Ernst Forsthoff, Berlin, S. 53-114.
- Ruter, Rudolf X./Sahr, Katrin/Waldersee, Georg Graf (Hrsg.) (2005): Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden.
- Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (2004): Erklärungsansätze für die Privatisierung staatlicher Infrastrukturen – ein Theorieüberblick, In: Schneider, Volker/Tenbücken, Marc (Hrsg.): Der Staat auf dem Rückzug, Frankfurt/New York, S. 85-112.
- Scholl, Rainer/Thöne, Michael (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen, Stuttgart.
- Schwalbach, Joachim/Schwerk, Anja/Smuda, Daniel (2009): Stadtrendite. Der gesellschaftliche Nutzen von Wohnungsunternehmen, In: Haug/Rosenfeld Hrsg.) 2009, S. 137-148.
- Schwarting, Gunnar (2004): Beteiligungsmanagement und Controlling in der Kommunalverwaltung. Einige wenig beachtete Aspekte, In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 56(4), S. 342-354.

- Segert, Astrid/Zierke, Irene (2005): Regionale Ungleichheiten aus der Perspektive nachhaltiger Regionalentwicklung. Das Beispiel ländlicher Räume in Deutschland, Potsdam (Schriftenreihe Brandenburgische Umwelt Berichte 16).
- Stadt Templin (2006): Beteiligungsbericht der Stadt Templin für das Jahr 2006.
- Stölting, Erhard (2001): Das Öffentliche an öffentlichen Unternehmen, In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter/Reichard, Christoph (Hrsg.): Öffentliche Unternehmen. Entstaatlichung und Privatisierung? Opladen, S. 17-33.
- Theuvsen, Ludwig (2001): Ergebnis- und Marktsteuerung öffentlicher Unternehmen, Stuttgart.
- Waiz, Eberhard/Alkan, Deniz (2006): Kommunale Gestaltung der Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt, In: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden, S. 131-152.
- Weizsäcker, Ernst U. v. et al. (2006): Was lernen wir aus der Privatisierung? In: Ebd./Young, Orna A./Finger, Matthias (Hrsg.): Grenzen der Privatisierung. Bericht an den Club of Rome, Stuttgart, S. 328-339.
- Witte, Eberhard (1979): Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand, In: Weizsäcker, Carl Ch. von (Hrsg.): Staat und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik), Berlin, S. 763-783.
- Wollmann, Helmut (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung, Wiesbaden.

Internetquellen

- Bertelsmann Stiftung (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_26212_26213_2.pdf – Zugriff am 18.03.2006.
- Landeswahlleiter des Landes Brandenburg: <http://www.wahlen.brandenburg.de/cms/detail.php/lbmi.c.312463.de>. – Zugriff am 24.03.2009.
- LASA Brandenburg (2008): Fachkräfteinformationen, <http://www.lasa-brandenburg.de/Fachkraefteinformationen.572.o.html> – Zugriff am 21.11.2008.
- Umlauf, Konrad (2000): Einführung in die Eingruppierung nach dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT, BAT-O) für Mitarbeiter an kommunalen Öffentlichen Bibliotheken. Handreichung zum Umgang mit Arbeitsplatzbeschreibungen, Berliner Handreichungen zur Bibliothekswissenschaft 54. <http://www.ib.hu-berlin.de/~kumlau/handreichungen/h54/kapitel1bis3.html> – Zugriff am 12.04.2009.

- Michel, Harald (o.J.): Der demografische Wandel in Deutschland und seine Folgen, <http://www.b.shuttle.de/ifad/ifad-ergebnisse-dateien/Demographischer%20Wandel.pdf> – Zugriff am 16.05.2010
- Land Brandenburg (2009): Brandenburger Sozialindikatoren 2007. Aktuelle Daten zur sozialen Lage in Brandenburg, http://www.lasv.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/SozBbg_web.pdf – Zugriff am 16.05.2010

Zeitungen

- Bischoff, Katrin (2005): 450 Baumängel. In: Berliner Zeitung, vom 01.07.
- Buchmann, Ulrike (2005a): Kostendenken ist bei den Leuten eingetroffen. Wirtschaftshof der Stadt arbeitet seit Januar wie ein Unternehmen, Templiner Zeitung vom 19./20.02.2005.
- Buchmann, Ulrike (2005b): Beschluss fällt für Erhalt der Naturtherme, Templiner Zeitung vom 06.05.2005.
- Buchmann, Ulrike (2005c): Möglichkeiten der Finanzierung genannt, Templiner Zeitung vom 13.06.2005.
- Buchmann, Ulrike (2005d): Stelle wird ausgeschrieben, Templiner Zeitung vom 08.07.2006.
- Deutsche Presse Agentur/Die Welt (2004): Templiner Natur-Therme in schwieriger finanzieller Lage, Die Welt vom 28.04.2004, online unter: http://www.welt.de/print-welt/article310182/Templiner_Natur_Therme_in_schwieriger_finanzieller_Lage.html.
- Interview mit Klaus Bubl, Geschäftsführer der Stadtmarketing GmbH, Templiner Zeitung vom 14.06.2005.
- Kumkar, Michaela (2005): Templiner Stadtwald. Kommunalwald nicht in Frage stellen, Templiner Zeitung vom 27.05.2005
- Menzel, Dieter (2005): Neue Gesellschafterverträge für Natur Therme und Woba, Templiner Zeitung vom 10.03.2005.

Sonstige

- Beschlussprotokoll der Stadtverordnetenversammlung Templin vom 07.12.2005.
- Beschlussprotokoll der Stadtverordnetenversammlung Templin vom 26.10.2005.

Ausgehend von der These, dass kommunale Unternehmen gerade in strukturschwachen Regionen eine besondere politische und wirtschaftliche Bedeutung besitzen, wird die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft im Land Brandenburg untersucht. Die Autoren bereiten dazu in einer Längsschnittanalyse nicht unmittelbar dazu abrufbare Daten der öffentlichen Statistik auf und untersetzen die statistische Analyse durch eine Einzelfallstudie.

Im Ergebnis wird deutlich, dass Entscheidungen über Privatisierungen oder Kommunalisierungen keinen „Sachgesetzhkeiten“ folgen, sondern politisch in Abhängigkeit von Situationsinterpretationen, Denkstilen, Macht- und Interessenkonstellationen getroffen werden. Die Offenheit der Entscheidung über die Zukunft der kommunalen Wirtschaft verweist damit auf politischen Handlungsspielraum und die politische Verantwortung für Ausbau, Erhalt oder Privatisierung kommunaler Unternehmen.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1439-8907
ISBN 978-3-86956-102-8



9 783869 1561028