

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK  
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

WOLF-HENNER SNETHLAGE

Privatisierung durch  
Ausschreibungsverfahren



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

VERÖFFENTLICHUNGEN  
DES FORSCHUNGSINSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK  
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

Herausgegeben von

HARTWIG BARTLING · WERNER ZOHLNHÖFER  
WALTER HAMM · HELMUT DIEDERICH

Schriftleiter

FRANK FICHERT

Band 58

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

# Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren

Von

Wolf-Henner Snethlage



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Snethlage, Wolf-Henner:**

Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren /von

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

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

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

ISBN 3-428-10264-9

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin


Satz: FfW Mainz

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0542-1497

ISBN 3-428-10264-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

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

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

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

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

Mainz, im März 2000

Wolf-Henner Sneathlage



## Inhaltsverzeichnis

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



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

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

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

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

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

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

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

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



## **Tabellenverzeichnis**

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

## Abbildungsverzeichnis

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

## **Abkürzungsverzeichnis**

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

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

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

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

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

# Einführung

## 1. Themenstellung

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

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

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



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

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

## **2. Aufbau der Studie**

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

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

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

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

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