

Regina Pacanowska

## UMWANDLUNGEN IM KOMMUNALEN DIENSTLEISTUNGSSEKTOR IN POLEN NACH 1990

Die sich seit den 70er Jahren in den europäischen Ländern vollziehende Privatisierung vieler Dienstleistungen, die traditionell durch lokale Selbstverwaltungen angeboten wurden, verlief in den Ländern Mittel- und Osteuropas mit bedeutender Verspätung, ihr ging die Rückkehr zur freien Marktwirtschaft und Demokratie auf lokaler Ebene voraus. Umbau von Systemen der ehemaligen kommunistischen Staaten auf lokaler Ebene erforderte nicht nur Ausarbeitung rechtlicher Grundlagen für die Tätigkeit von Selbstverwaltungen, sondern vor allem Wiedereinräumung von Gemeindeeigentum. Während der Herrschaft der kommunistischen Parteien hatten lokale Verwaltungsführungen in den genannten Ländern keine Rechtspersönlichkeit und damit auch keinen Anspruch auf Eigentum. Infolge der eingeführten Reformen erwarben nicht in allen Ländern dieser Region die lokalen Verwaltungen vollständiges Recht auf Gemeindevermögen. Sie waren nicht im selben Ausmaß für die Form der kommunalen Dienstleistungen verantwortlich. Die Wiedereinräumung von Gemeindeeigentum verzögerte sich, was zur Hemmung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung führte. Unter Ländern des ehemaligen Ostblocks führte Polen eine der gelungenen Reformen im Bereich Dezentralisierung von öffentlichen Mitteln und Kommunalisierung des Staatsvermögens durch. Umwandlungen des Staatseigentums sowie im organisatorisch-rechtlichen Bereich im kommunalen Dienstleistungssektor begannen hier mit der Selbstverwaltungsreform von 1990, die im Jahre 1998 durch Einführung übergeordneter Selbstverwaltungsbehörden ergänzt und erweitert wurde. Der Wandel im polnischen Kommunalsektor war Folge von Tätigkeiten, die von lokalen Politikern und Managern unter Einfluss neuer rechtlicher Regelungen unternommen wurden. Nur im geringem Ausmaß spiegelte er die Reorganisation wider, die in westlichen Ländern stattfand. Nach der Phase der recht intensiven Privatisierung der Kommunalbetriebe Anfang der 90er Jahre verlangsamte sich dieser Prozess am Ende der erwähnten Dekade erheblich. Er kam wieder zum Vorschein, als Diskussionen rund um die Einführung von rechtlichen Lösungen im Rahmen der Öffentlich-Privaten Partnerschaft begannen. Erwähnenswert ist, dass Polen heute neben Deutschland zu den

europäischen Ländern gehört, in denen die größte Zahl von Kommunalgesellschaften tätig ist. Dies bedeutet, dass die lokalen Behörden in diesen Ländern einen großen Einfluss auf die Qualität und Form der geleisteten Kommunaldienste haben.

Bei der Einschätzung, wie die Umwandlungen im Bereich kommunaler Dienstleistungen verlaufen sind, sind der Zugang zu statistischen Daten und ihre Glaubwürdigkeit ein wesentliches Problem. Die meisten Daten, die der Analyse unterzogen wurden, wurden im Umfrageverfahren gesammelt. Die Veränderungen in kommunalen Dienstleistungen in Polen verfolgte systematisch seit Anfang der 90er Jahre ein Forscherteam unter der Leitung von Tadeusz Aziewicz, und Ergebnisse der Umfragen wurden regelmäßig in Heften des Instituts für Marktwirtschaftsforschung veröffentlicht.<sup>1</sup> Es soll betont werden, dass die Forschung durch den Britischen Know How Fonds unterstützt wurde, der unter anderem die Verlagsserie Förderprogramm für Lokale Selbstverwaltungen (LGAP) finanzierte. In den Veröffentlichungen wurde auch das Forschungsprogramm „Umstrukturierung und Privatisierung von Kommunalbetrieben“ genutzt, finanziert durch PHARE. Eine komplexe Datenbank über Umwandlungen des Staatseigentums und Privatisierung des Kommunalvermögens im ganzen öffentlichen Sektor entstand in Polen am Ende der 90er Jahre im Schatzministerium. Mit Einsatz von EU-Mitteln wurde das Projekt KIGNET-kommunale Dienstleistungen entwickelt. Zu den Aufgaben im Rahmen dieses Projekts gehören das Sammeln von Informationen über Umwandlungen im Kommunalsektor, Erfolge und Störfaktoren bei der Transformation, Umwandlungen und Innovationen im europäischen öffentlichen Sektor, ferner Schulungen, Beurteilung der Glaubwürdigkeit von Handelspartnern, Vorbereitung des polnischen Kommunalsektors auf aktive Teilnahme an der europäischen Debatte über Tätigkeit und Form des Kommunalsektors heutzutage und in der Zukunft in der Europäischen Union.

#### RECHTSGRUNDLAGEN DER EIGENTUMSUMWANDLUNGEN

Eigentumsumwandlungen im polnischen Sektor von Kommunaldienstleistungen begannen mit der Wiederherstellung von Gemeindeselbstverwaltungen im Jahre 1990. Die Gemeinden, denen das Alleinrecht auf Gemeindeeigentum zuerkannt wurde, wurden Grundeinrichtungen der lokalen Selbstverwaltung. Das grundlegen-

---

<sup>1</sup> *Przeształcenia w sektorze usług komunalnych* [Umwandlungen im kommunalen Dienstleistungssektor], hrsg. v. T. Aziewicz, Gdańsk-Lublin 1992; *Rynek usług komunalnych w Polsce* [Markt kommunaler Dienstleistungen in Polen], hrsg. v. T. Aziewicz, Gdańsk-Lublin 1994; *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce* [Privatisierung kommunaler Dienstleistungen in Polen], hrsg. v. T. Aziewicz, Gdańsk 1994; T. Aziewicz, I. Jacaszek, K. Żuk, *Monitoring przeształceń w sektorze usług komunalnych (podsumowanie badań)* [Monitoring von Umwandlungen im kommunalen Dienstleistungssektor (Zusammenfassung von Untersuchungen)], Gdańsk 1995; T. Aziewicz, *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych* [Marktwirtschaft in Kommunaldienstleistungen], Gdańsk 1998.

de Ziel der Tätigkeit von Selbstverwaltungsbehörden war Befriedigung von Bedürfnissen ganzer lokaler Gemeinschaften im gemeinnützigen Bereich und Gestaltung von Lebensbedingungen der Einwohner. Der Tätigkeitsbereich der Gemeinde bezüglich der Kommunalwirtschaft, bestimmt mit dem Gesetz vom 8. März 1990, umfasste Wasserleitungen und Wasserversorgung, Kanalisation, Beseitigung und Klärung von Abwasser, Abfalldeponien und Verwertung von Kommunalabfällen, Elektro- und Wärmeenergieversorgung, lokalen öffentlichen Verkehr, kommunale Grünanlagen und Friedhöfe.<sup>2</sup> Die genannten Aufgaben konnten die Gemeinden gestützt auf das Gesetz vom 20. Dezember 1996 über die Kommunalwirtschaft selber im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung erfüllen, oder sie konnten Organisationseinheiten bilden, oder Verträge mit anderen Wirtschaftssubjekten zwecks Erfüllung kommunaler Aufgaben schließen. Eindeutig wurden gesetzliche Verpflichtungen von Gemeinden zur Befriedigung von Bedürfnissen ganzer lokaler Gemeinschaften im gemeinnützigen Bereich und die direkte Erfüllung dieser Aufgaben voneinander abgetrennt. Die Absicht des Gesetzgebers war Einführung von Veränderungen im Kommunalsektor, besonders in Bezug auf Kommunalbetriebe, die in bisheriger rechtlicher Form den Anforderungen der Marktwirtschaft und den Bedürfnissen der lokalen Entwicklung nicht entsprachen.<sup>3</sup>

Die vollständige Haftung der lokalen Verwaltungsträger für geleistete Dienste für die Bevölkerung wurde erst nach der Übergabe des Gemeindeeigentums an die Gemeinden möglich. Die Durchführung dieses Vorhabens im ganzen Land war ein komplexer Prozess, abhängig von politischen Umständen, vor allem von lokalen Beziehungen, Einstellungen und gesellschaftlichen Erwartungen. In relativ kurzer Zeit sollten die Gemeinden einen beträchtlichen Teil von Grundstücken und Immobilien übernehmen, die unter kommunistischer Herrschaft Staatseigentum waren. Sie waren im ganzen Land ungleichmäßig zerstreut und unterschiedlichen Institutionen beziehungsweise Organen der Staatsgewalt untergeordnet. Mit der entgeltigen Auflösung der kommunalen Selbstverwaltung, die die kommunistische Führung im Jahr 1950 durchführte, wurde das Gemeindeeigentum in Polen zum Staatseigentum. So zeigte es sich in der Praxis schwierig, die Immobilien oder Grundstücke zu nennen, die Gemeinden gehörten. 1996 wurde selbst in Bezug auf manche Städte wie Łódź oder Świnoujście geschätzt, dass ca. 2/3 von städtischen Immobilien angesichts des Fehlens von Urkunden, die ihre Rechtslage bestimmten, ungeklärte Eigentumsfrage hatten.<sup>4</sup> Daher war die Kommunalisierung, gestützt auf im ganzen Land gültige einheitliche gesetzliche Regelungen, die einzig mögliche Lösung.

<sup>2</sup> Gesetzblatt 2001, Nr. 142, Pos. 159.

<sup>3</sup> K. Żuk, *Rola gmin w kreowaniu układów konkurencyjnych w sektorze usług komunalnych* [Rolle von Gemeinden im Aufbau von Konkurrenzsystemen im kommunalen Dienstleistungssektor], in: *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* [Lokale Demokratie in Ländern Mittel- und Osteuropas], Lublin 1995, S. 82.

<sup>4</sup> J. Maćkowiak, *Jak przebiega komunalizacja?* [Wie verläuft Kommunalisierung?], „Wspólnota”, 24. März 1996, S. 4.

Der grundlegende Rechtsakt für die beginnenden Prozesse der Übergabe von Staatseigentum waren Bestimmungen des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung und des Gesetzes über Angestellte der Kommunalverwaltungen vom 10. Mai 1990.<sup>5</sup> Nachdem der Bestand von Grundstücken und Immobilien aufgenommen worden war, stellten, laut der genannten Regelungen, Gemeinden an den Wojewoden einen Antrag auf Übergabe des Vermögens, das hinsichtlich der Verfolgung von gemeinnützigen Zwecken unentbehrlich war.<sup>6</sup> Gleichzeitig wurden die Gemeinden zur Wahl einer rechtlich-organisatorischen Form der Führung von übernommenen Kommunalbetrieben verpflichtet, und die im Gesetz genannte Frist vom 31. Dezember 1991 wurde mehrmals verschoben. Die während der Wiedereinräumung von Gemeindeeigentum auftauchenden Probleme und umstrittene Fragen wurden durch einen Sonderausschuss geprüft, der gerade für diesen Zweck – und unter den Staaten des ehemaligen kommunistischen Blocks ausschließlich in Polen – gegründet wurde, und zwar durch den Landesausschuss für Eigentumsverleihung (Krajowa Komisja Uwłaszczeniowa). Die Zahl der geprüften Rechtssachen war anfangs ziemlich hoch (1992 – 2.000 Sachen), sie ging aber allmählich zurück.<sup>7</sup>

Bei der Übernahme von Vermögen und Kommunalunternehmen durch die in freien Wahlen gewählte Selbstverwaltungsführung musste die Abneigung der Gegner von Umwandlungen überwunden werden. Viele Kontroversen bezogen sich auf Grundstücke und Immobilien mit Schuldbelastung, die die Gemeinden freiwillig nicht übernehmen wollten. Beispiele der strittigen Probleme, die trotz Zeitablauf rechtlich nach wie vor nicht geregelt sind, sind der schon mehrmals durch verschiedene Institutionen geprüfte Rechtsstreit über das Eigentumsrecht auf Gelände der Betriebskleingärten, auch auf Vermögen des Betriebsferienfonds und das ungelöste Problem der Kurgemeinden. Das Gelände der Betriebskleingärten war viel wert – im ganzen Land handelte es sich um eine Fläche von 420 km<sup>2</sup>, die weder an die bisherigen individuellen Gärtner noch an die lokalen Behörden übergeben wurde, sondern an eine zentrale Organisation – den Polnischen Kleingärtnerverein (Polski Związek Działkowców).<sup>8</sup> Letztendlich wurden die Gemeinden für Bebauung attraktiven Grundstücken, die oft im Stadtzentrum lagen, beraubt. Unter anderem selbst in Warszawa erreichte damals das Gelände der Betriebskleingärten einen Wert von 2 Mrd. Dollar.<sup>9</sup> Trotz der vergangenen Jahre gelang es den

<sup>5</sup> Gesetzblatt 1990, Nr. 32, Pos. 19.

<sup>6</sup> *Zarządzanie usługami komunalnymi* [Management von Kommunaldienstleistungen], hrsg. v. T. Aziewicz, Bd. II, Brytyjski Fundusz. Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1998, S. 10-11.

<sup>7</sup> J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja* [Selbstverwaltung der Dritten Polnischen Republik. Ideen und Verwirklichung], Warszawa 2000, S. 216.

<sup>8</sup> Übernahme von Grundstücken der Kleingärtner wurde rechtlich geregelt, vor den Verfassungsgerichtshof gebracht, der eine Entscheidung zugunsten lokaler Selbstverwaltungen ergehen ließ. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofes wurde durch das polnische Parlament aufgehoben, das solche Berechtigungen hatte. Der Polnische Kleingärtnerverein erwarb das Recht des Erbnießbrauches von Grundstücken, wo sich Betriebskleingärten befanden.

<sup>9</sup> J. Reguński, *Samorządna Polska* [Das selbstverwaltete Polen], Warszawa 2005, S. 71-72.

Gemeinden auch nicht, die Staatsunternehmen zu übernehmen, die Kurorte verwalteten. Ihr Tätigkeitsbereich war umfangreich und bezog sich nicht nur auf Heilstätten oder Sanatorien, sondern auch auf Hotels, Pensionen, Management von Erholungszentren und Mineralwasserfassungen. Angesichts der entschiedenen Proteste von Berufsgruppen, die in Kurunternehmen arbeiteten, wurde der Streit nicht entschieden. Man versuchte das Problem mit einem besonderen Gesetz über Kurgemeinden zu lösen, bis jetzt aber erfolglos.<sup>10</sup>

Der Aufbau des Kommunalsektors verlief, trotz genannter Einschränkungen, im ganzen Land reibungslos und vollzog sich in relativ kurzer Zeit. Die Übernahme des Kommunalvermögens in Polen war im Vergleich mit anderen Ländern des ehemaligen Ostblocks leichter, weil es hier während der kommunistischen Herrschaft Privateigentum in Bezug auf Grundstücke und Gebäude gab. In sonstigen Ländern dieser Region waren oft alle Immobilien staatliches Eigentum, und nichtstaatliches Eigentum existierte nur formell.<sup>11</sup> Nach Schätzungen des Autors der Selbstverwaltungsreform Professor Jerzy Regulski übernahmen die Gemeinden in Polen von 2 bis 3 Mio. verschiedener gemeinnütziger Immobilien, auch Wohngebäude und städtische Grundstücke, die vorher staatliches Eigentum waren. Die Übergabe von Kommunalvermögen an Gemeinden war, nach seiner Meinung, „die erste Quasi-Privatisierung, die das Monopol des Staatseigentums gebrochen hat“, und der Kommunalisierungsprozess, also die Übergabe des Staatsvermögens – der Grundstücke, Immobilien und Kommunalunternehmen – an die lokalen Führungsorgane solle als eins der Elemente der allgemeinen Privatisierung betrachtet werden.<sup>12</sup>

Während über den Markt der Kommunaldienstleistungen in Polen gestritten und diskutiert wurde, konzentrierte man sich vor allem auf organisatorisch-rechtliche Fragen. Der wichtigste Punkt des Streites war mit der Antwort auf die Frage verbunden, ob und in welchem Ausmaß die Gemeinde eine kommunale Tätigkeit führen kann.<sup>13</sup> Einer der Gründe war, dass in den 90er Jahren in Polen die

<sup>10</sup> Ebd., S. 73-74.

<sup>11</sup> J. Regulska, J. Regulski, *Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej* [Selbstverwaltungsreform in Mittel- und Osteuropa], in: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwo, społeczeństwo w czasie transformacji* [Mittel-Osteuropa. Region, Staat, Gesellschaft während der Transformation], hrsg. v. J.A. Rybczyńska, Lublin 2000, S.181-183.

<sup>12</sup> J. Regulski, *Samorządna Polska...* [Das selbstverwaltete Polen...], S. 132-133.

<sup>13</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna* [Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Rechtliche Fragen], Warszawa-Kraków 1994; A. Matan, M. Owczarski, R. Zagórny, *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej* [Eigentumssumwandlungen in der Kommunalwirtschaft], Katowice 1992; Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce* [Organisation und Tätigkeit des öffentlichen Sektors in Polen], Warszawa 1996; R. Grobelny, Z. Jerzmanowicz, K. Łatkowski, *Przekształcenia przedsiębiorstw i zakładów komunalnych; problematyka prawno-organizacyjna* [Umwandlungen von Unternehmen und Kommunalbetrieben; rechtlich-organisatorische Fragen], Poznań 1997.

Privatisierung von Staatsunternehmen bedeutend stärkere Emotionen hervorrief, als Umwandlungsprozesse im Bereich der kommunalen Dienstleistungen. Ihnen wurde eine geringere Bedeutung beigemessen.

#### UMSTRUKTURIERUNG DES KOMMUNALSEKTORS

Übergabe des Kommunalvermögens an Gemeinden verursachte, dass zum ersten Mal in der Nachkriegszeit die Selbstverwaltungen für die Qualität und Effekte der geleisteten Dienste sowie die Organisationsform von Unternehmen verantwortlich wurden. Gleichzeitig waren die Selbstverwaltungsträger zu Veränderungen in den oft nicht effektiv genug arbeitenden Kommunalfirmen verpflichtet. Wichtig war vor allem die Regelung der Rechtslage von Kommunalunternehmen. Ende der 80er Jahre boten hauptsächlich die Staatsunternehmen und Budgetbetriebe Kommunaldienstleistungen in Polen. Im ganzen Land waren damals über 800 Unternehmen tätig, deren Gründungsorgane Leiter der Stadt- und Gemeindenbehörden waren, und über 150 Unternehmen, die den Wojewoden untergeordnet waren.<sup>14</sup> In all diesen Wirtschaftssubjekten gab es ein und dasselbe Problem – Folge der zivilisatorischen Verspätung aus der Periode der Zentralverwaltungswirtschaft – unfähiges Management und wachsender Investitionsmangel.<sup>15</sup> Im Anlitz der niedrigen Effektivität kommunaler Dienstleistungen, angeboten durch die genannten Unternehmen, blieb nur eine Lösung dieses Problems – ein Organisationswandel.

Eine unentbehrliche Bedingung für die Einführung freimarktwirtschaftlicher Regeln im Kommunalsektor war Einschränkung der Rolle von Gemeinden bei der direkten Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Als das grundlegende Ziel der Umstrukturierung galt die Qualitätssteigerung kommunaler Dienstleistungen, Konsumentenschutz vor Folgen der monopolistischen Marktstellung von Unternehmen, Reduzierung von Haushaltsausgaben bei gleichem Bereich und konstanter Qualität der Leistungen, Einsatz von Privatkapital bei kommunalen Investitionen und Förderung der reibungslosen Tätigkeit von Unternehmen auf dem Kommunalmarkt.<sup>16</sup> Die unternommenen Vorhaben zielten vor allem auf Einschränkung von Zuschüssen aus lokalen Haushalten für kommunale Unternehmen und Abschwächung von Einflüssen politischer Faktoren auf Entscheidungen in den Gemeinden, ferner Qualitätssteigerung von Dienstleistungen ab. Eigentumsu mwandlungen im kommunalen Bereich bezogen sich bis zur Hälfte der 90er Jahre grundsätzlich auf den organisatorisch-rechtlichen Wandel, seltener handelte es sich um die wirkliche

<sup>14</sup> J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...* [Selbstverwaltung der Dritten Polnischen Republik...], S. 235.

<sup>15</sup> *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [Neues öffentliches Management in der polnischen Kommunalverwaltung], hrsg. v. A. Zalewski, Warszawa 2007, S. 283.

<sup>16</sup> *Przekształcenia w sektorze usług komunalnych...* [Umwandlungen im kommunalen Dienstleistungssektor...], S. 145.

Privatisierung des Marktes kommunaler Dienstleistungen oder Privatisierung des Kommunalvermögens, die Gebäude oder Geschäftsräume umfasste. Die Verleihung des Privatrechts an Staats- oder Kommunalunternehmen, besonders des Status einer Handelsgesellschaft, wurde oft als organisatorische (formelle) Privatisierung bezeichnet, die die Umstände erzwangen.<sup>17</sup>

Die Umwandlungen in den Gemeinden begleiteten große Bedenken und Druck der abgeneigten Öffentlichkeit. Wichtiger Faktor, der sich auf die im Kommunalsektor eingeführten Veränderungen negativ auswirkte, war Mangel an qualifizierten Angestellten und Erfahrung im Management der öffentlichen Leistungen in der freien Marktwirtschaft. Mehr noch, viele Experten und einflussreiche Politiker unterschätzten die Bedeutung von Prozessen, die sich auf lokaler Ebene vollzogen, auch wissenschaftliche Kreise verhielten sich der Privatisierung im Kommunalsektor gegenüber skeptisch.<sup>18</sup> Angesichts der bestehenden Umstände wurde die Entscheidung über rechtlich-organisatorische Umwandlungen in vielen Gemeinden formell durch geltende Vorschriften erzwungen, und die Bestimmung der rechtlich-organisatorischen Form für die in Gemeinden tätigen Kommunalunternehmen erwies sich als große Herausforderung für die Selbstverwaltungsbehörden. Gemäß des Gesetzes durften Gemeinden die Entscheidung treffen, Unternehmen in Handelsgesellschaften oder Budgetbetriebe umzuwandeln. Sie durften auch privatrechtliche Verträge mit Privatunternehmen über Erbringung von Dienstleistungen abschließen.<sup>19</sup>

Anfangs verlief der Umstrukturierungsprozess relativ langsam und der polnische Gesetzgeber sah keine Strafen für die Unterlassung von Umwandlungen vor, so dass viele Selbstverwaltungen bei bisherigen rechtlichen Lösungen blieben. Die Unterlassung von Umwandlungen, also „Null-Umwandlungen“, betraf nach Untersuchungen von T. Aziewicz 1992 34,1% Einbranchenunternehmen und 27,6% Mehrbranchenunternehmen.<sup>20</sup> Die Analyse von statistischen Daten durch das Institut für Marktwirtschaftsforschung zeigte, dass die Kommunalunternehmen wesentlich öfter in Budgetbetriebe umgewandelt wurden. Mitte der 90er Jahre waren ca. 50% der Kommunalunternehmen von der Repräsentativprobe, die den Untersuchungen unterzogen wurde, als Budgetbetriebe tätig, und diese Lösung wurde besonders gern durch Selbstverwaltungen in kleinen und mittelgroßen Städten gewählt. Die durch

<sup>17</sup> S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...* [Privatisierung öffentlicher Aufgaben...], S. 105.

<sup>18</sup> T. Aziewicz, *Transformacja gospodarki komunalnej w Polsce* [Transformation der Kommunalwirtschaft in Polen], in: *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych* [Privatisierungsprogramm kommunaler Unternehmen], Gdańsk-Gdynia 2004, S. 33.

<sup>19</sup> P. Kryczko, *Prawno-finansowe konsekwencje przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w jednoosobową spółkę gminy* [Rechtlich-finanzielle Folgen der Umwandlung eines kommunalen Budgetbetriebs in eine Einmangengesellschaft der Gemeinde], „Samorząd Terytorialny”, 1992, Nr. 4, S. 28; A. Matan, M. Owczarski, R. Zagórny, *Przekształcenia własnościowe...* [Eigentumsumwandlungen...].

<sup>20</sup> *Przekształcenia w sektorze usług komunalnych...* [Umwandlungen im kommunalen Dienstleistungssektor...], S. 131.

Gemeinden kontrollierten Handelsgesellschaften bildeten ca. 28% und Unternehmen, in denen keinerlei Umwandlungen stattfanden, ca. 9%. Privatinvestoren wurden Eigentümer lediglich von 13% kommunaler Betriebe.<sup>21</sup> Eigentumsübergängen umfassten in erster Linie natürlicherweise große Ballungsgebiete, viel weniger waren sie in ländlichen Gemeinden vorzutreffen. Privatisierung der Dienstleistungen, die traditionsgemäß durch Gemeinden angeboten wurden, betraf meistens Stadtreinigung und Abfallentsorgung (16%), seltener lokalen Beförderungsdienst (14%) und Bedienung kommunaler Wohnungen (6%).<sup>22</sup>

Ausnahmen bildeten Gemeinden, in denen lokale Politiker den Privatisierungsplan in Hinsicht auf das beinahe ganze Kommunalvermögen verwirklichten. Dieses Ziel strebten rechtskonservative Kreise der Union für Realpolitik (Unia Polityki Realnej) an, deren Repräsentant – Bürgermeister Stanisław Oleszczuk – Anfang der 90er Jahre eine kleine Gemeinde Kamień Pomorski im Nordpolen verwaltete. Er ging der Parole nach: „Gemeinde ist Reichtum der Bürger und nicht des Haushalts“ und privatisierte Kommunalwohnungen. Privatfirmen waren für Beleuchtung in der Gemeinde verantwortlich, auch für Kindergärten und Kinderkrippen. Das umgesetzte Programm des freien Marktes hatte eine wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde zur Folge (für Investitionen wurden über 50% der Haushaltsgelder bestimmt). Trotzdem übten die Bewohner Kritik an ihm.<sup>23</sup> In den nächsten Wahlen gewannen die Anhänger der Privatisierung in der Gemeinde kein Vertrauen der Wähler mehr, und der Fall Kamień Pomorski wiederholte sich, trotz großen Interesses der Massenmedien, nicht mehr.

Die Selbstverwaltungsbehörden beachteten die Einstellungen und Erwartungen der Einwohner, während sie den Organisationswandel in den kommunalen Dienstleistungen unternahmen. Man befürchtete, dass Umwandlungen der Unternehmen blockiert werden, dass lokale Gemeinschaften, vor allem Führungskräfte und Beschäftigte von gemeintenen Unternehmen, protestieren. Das Paradebeispiel war ein Streik, der im Herbst 1990 im Städtischen Verkehrsbetrieb in Kraków ausgerufen wurde, nachdem die Teilung des Betriebes beschlossen und er in eine Gruppe von Einmanggesellschaften der Gemeinde umgewandelt worden war. Um dem Protest ein Ende zu setzen, gewährten die Selbstverwaltungsbehörden den Gesellschaften einen Sonderschutz am Anfang ihrer Tätigkeit und den Beschäftigten Arbeit und Lohnerhöhung. Ähnlich war es in anderen Gemeinden. Nachdem der Gemeinderat beschlossen hatte, welche organisatorisch-rechtliche Form der Tätigkeit die Kommunalbetriebe annehmen sollen, kam es mehrmals zu Konflikten.<sup>24</sup> In der Fach-

<sup>21</sup> T. Aziewicz, *Transformacja gospodarki komunalnej...* [Transformation der Kommunalwirtschaft...], S. 7-8.

<sup>22</sup> *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach* [Zwischen Hoffnung und Enttäuschung. Kommunale Selbstverwaltung ein Jahr nach den Wahlen], hrsg. v. B. Jałowicki, P. Swianiewicz, Warszawa 1991, S. 164-165.

<sup>23</sup> S. Oleszczuk, *Człowiek z Kamienia* [Ein Mensch aus Kamień], Szczecin 1994.

<sup>24</sup> M. Stec, *Przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych – zakres i podstawy prawne rozstrzygnięć*

literatur wird oft auch der Hungerstreik von Busfahrern in Białystok erwähnt, wo Beschäftigte, Mitglieder der „Solidarność“-Gewerkschaft, gegen die Kommunalisierung des Unternehmens protestierten. Man fürchtete sich vor Veränderungen, neuen Regeln der Arbeitszeit, die der neue Eigentümer ankündigte. Man hatte Angst vor allem, dass der Verlustersatz aus dem lokalen Haushalt nicht mehr ausgezahlt wird. Die Beschäftigten wurden zur besseren Leistung angeregt und gleichzeitig verloren sie viele Privilegien. Die geplante Privatisierung war auch eine Gefahr für die Gewerkschaften.<sup>25</sup> Die nächste Welle von Protesten gab es 1997 hauptsächlich in den Städtischen Verkehrsbetrieben.

Privatisierungs- und Umwandlungsprozesse in Gemeinden verliefen, im Vergleich zur parallelen Privatisierung von Staatsunternehmen, bedeutend langsamer. In den öffentlichen Diskussionen und Streiten über die Form polnischer kommunaler Dienstleistungen herrschte entschieden das klassische Dilemma vor, wie die Gemeinde ihre wirtschaftliche Tätigkeit führen kann und welches Ziel die Kommunalunternehmen als gemeinnützige Unternehmen verfolgen sollen. Die Diskussion war zu Ende, als das polnische Parlament 1996 das Gesetz über die Kommunalwirtschaft verabschiedete, dem zufolge alle Kommunalunternehmen, die bis zum 30. Juni 1997 nicht umgewandelt worden waren, Einmangesellschaften der Gemeinde wurden. Nach Meinung von Marktbeobachtern kommunaler Dienstleistungen begann damals die zweite Transformationsetappe im Kommunalsektor in Polen.

Die Transformation von kommunalen Dienstleistungen verlangsamte sich Ende der 90er Jahre, worauf rechtliche, ökonomische, soziale und politische Umstände Einfluss hatten. Vorhaben der Selbstverwaltungen im Bereich der Transformation der kommunalen Wirtschaft fanden in Regierungskreisen nicht genug Unterstützung.<sup>26</sup> Schmerzlich wurde der Mangel an eindeutigen Entscheidungen in der vorbereiteten Gesetzgebung empfunden, u.a. über Menge des Eigenkapitals der Selbstverwaltung in Gesellschaften, was in vielen europäischen Ländern gesetzlich geregelt ist. Es fehlten auch professionelle Berater in Gemeinden und qualifizierte Angestellte in Selbstverwaltungen. Privatisierungsprozesse, die viele rechtliche, ökonomisch-finanzielle, technische oder Vermögensfragen umfassten, erforderten erfahrene Berater und Unterhändler. Die Oberste Kontrollkammer (Najwyższa Izba Kontroli) machte 2005 den Vorschlag, einen professionellen Service der Privatisierungsprozesse von Kommunalvermögen zu bieten und in Gemeinden eine Privatisierungspolitik nach einer entwickelten Eigentümerstrategie zu führen.<sup>27</sup>

---

*gminy* [Umwandlungen von Kommunalunternehmen – Bereich und rechtliche Grundlagen von Entscheidungen der Gemeinde], „Samorząd Terytorialny“, 1995, Nr. 7-8, S. 100-101.

<sup>25</sup> J. Regulska, J. Regulski, *Reforma samorządowa...* [Selbstverwaltungsreform...], S. 182.

<sup>26</sup> T. Aziewicz, *Transformacja gospodarki komunalnej...* [Transformation der Kommunalwirtschaft...], S. 35.

<sup>27</sup> J. Jerzmanowski, *Jak prywatyzować gospodarkę komunalną?* [Wie soll die Kommunalwirtschaft privatisiert werden?], „Wspólnota“, 2007, Nr. 3.

Nach Meinung von Ryszard Grobelny, dem Vorsitzenden des Polnischen Städtebundes (Związek Miast Polskich), seien die Selbstverwaltungsbehörden der Privatisierung abgeneigt gewesen – wegen populistischem Verhalten und Angst vor Risiken.<sup>28</sup> Die soziale und wirtschaftliche Lage in Polen, vor allem eine hohe Arbeitslosenrate, verursachte, dass die Möglichkeit, in einer kommunalen Firma bei wachsender Arbeitslosigkeit beschäftigt zu werden, ein Objekt lokaler politischer Kämpfe war.<sup>29</sup>

Die Umstrukturierung des Kommunalsektors betraf lediglich einen Teil der tätigen Marktteilnehmer. Die dominierende Form im Kommunalsektor war, ähnlich wie am Anfang der Dekade, ein Budgetbetrieb. Unter den 2.000 Kommunalgesellschaften, die Ende der 90er Jahre operierten, bildeten Gesellschaften mit Alleinbeteiligung der Selbstverwaltung die überwiegende Mehrheit. Viele Gemeinden entschieden sich absichtlich für eine Umwandlung von Budgetbetrieben in Kommunalgesellschaften, um einen Privatinvestor zu finden. Dieser Prozess bezog sich größtenteils auf Firmen im Bereich Stadtreinigung und Abfallentsorgung. Ende 2001 gab es in Polen 6.750 wirklich tätige Budgetbetriebe, die besonders zahlreich in der Bildung, Erziehung und Kultur präsent waren. Im gemeinnützigen Sektor gab es 1.716 Budgetbetriebe und als Handelsgesellschaften agierten über 2.000 Kommunalbetriebe (2.056 Gesellschaften mit beschränkter Haftung und 358 Aktiengesellschaften).<sup>30</sup>

Die Umstrukturierung kommunaler Dienstleistungen umfasste den Verkauf von Selbstverwaltungsgesellschaften an Privatfirmen und Gründung von Gesellschaften mit Privatkapitalanteilen. Gesetzliche Regelungen ließen die Gemeinden Verträge schließen, Dienstleistungen zusammen mit Privatfirmen zu bieten. In vereinzelt Fällen entschied man sich, kommunale Firmen zu verkaufen oder Kontraktverträge über Erbringung der Dienstleistungen zu schließen. Poznań ist ein gutes Beispiel dafür. Hier wurde, zugunsten der Sauberkeitshaltung in der Stadt, die kommunale Gesellschaft an die deutsche Rethmann-Firma verkauft. Das bekannteste Beispiel des Kontrakts zwecks Erbringung von Dienstleistungen ist die Firma Saur Neptun aus Gdańsk, mit der die Selbstverwaltungsbehörden 1993 einen auf dem polnischen Markt wegbereitenden Pachtvertrag schlossen. Der Vertrag hatte Wasserversorgungs- und Kanalisationsdienstleistungen für Einwohner von Gdańsk, Sopot und benachbarten Gemeinden zum Gegenstand. Im breitesten Umfang betraf die Privatisierung den Verkauf von Anteilen an Kommunalgesellschaften an private Investoren. Eine der ersten Wasserversorgungsfirmen in Polen, die in der Form einer

---

<sup>28</sup> J. Krzemiński, *Socjalistyczne samorzady* [Sozialistische Selbstverwaltungen], „Newsweek“, 22. Januar 2007, S. 38.

<sup>29</sup> *Prywatyzacja gospodarki komunalnej. Dlaczego tak – dlaczego nie?* [Privatisierung der Kommunalwirtschaft. Warum ja – warum nein?], hrsg. v. Z. Jerzmanowski, Poznań 1998.

<sup>30</sup> *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* [Information über Umwandlungen und Privatisierung des Kommunalvermögens], Ministerstwo Skarbu Państwa [Staatsministerium], Warszawa 2003.

Aktiengesellschaft agierte, war Aqua in Bielsko-Biala. 1999 kaufte der britische International Water Limited (United Utilities-Gruppe) Aktien dieser Gesellschaft und investierte in eine moderne Abwasserkläranlage sowie führte viele Veränderungen im Management ein. Zu den gelungenen Umwandlungen wurden auch Erfahrungen einer Wasserversorgungsfirma in Tarnowskie Góry gezählt, wo das Mehrheitspaket allmählich eine Firma der französischen Gruppe Veolia Water übernahm. Ende 2005 operierten nach Angaben des Schatzministeriums unter 1980 Kommunalgesellschaften auf dem Markt 591 Gesellschaften mit gemischtem privat-öffentlichem Kapital, die meisten in der Heizungsbranche (170 Selbstverwaltungsgesellschaften bei 81 mit Mischkapital).

Untypisch für polnische Verhältnisse waren die Umwandlungen im Sektor kommunaler Dienstleistungen in Ostrów Wielkopolski. Infolge der Umwandlungen entstand 1996 in dieser Stadt eine Holding von 7 kommunalen Gesellschaften – Holdikom S.A. Die Aktien der Holding wurden unter Einwohnern verteilt – jeder hatte Anspruch auf 33 Aktien, was positive Meinungen über Umwandlungen unter Einwohnern hervorrief. Laut dem Bericht der Obersten Kontrollkammer lagen die Preise für kommunale Dienstleistungen nach den genannten Umwandlungen tiefer als in den meisten Nachbargemeinden. Die Holdikom in Ostrów war die in Polen erste Kapitalgruppe, die Unternehmen aus der kommunalen Branche umfasste.<sup>31</sup> Mitte der 90er Jahre wurde in über zehn Gemeinden auch der Versuch der Privatisierung durch Abgabe von Anteilen an Beschäftigte unternommen. Er betraf kommunale Firmen aus verschiedenen Branchen, meistens aus dem Geschäftsfeld öffentlichen Verkehrs. Im Städtischen Verkehrsbetrieb in Bytom kauften die Beschäftigten Mitte der 90er Jahre 15% Aktien ihres Betriebes, und Ende der Dekade, nachdem sie weitere Aktien übernommen hatten, wurden sie Eigentümer des Kontrollpakets. Ähnlich ist es in Kalisz, wo das Mehrheitspaket des Heizwerkes seinen Beschäftigten gehört. Die erste kommunale Gesellschaft, deren Aktien zum ersten Mal 2000 an der Warschauer Börse notiert waren, waren die Heizwerke MPEC SA in Wrocław. Der größte Investor in dieser Gesellschaft ist neben der Stadt die EnBW Energie Baden-Württemberg AG mit einem 33% -igen Anteilpaket. Die Firma zählt zu den modernsten und expansivsten in der Branche, ihre Investitionspläne erstrecken sich auch auf weitere Regionen u.a. Niederschlesien und Großpolen.<sup>32</sup>

Im Bericht des Schatzministeriums Ende 2005 wurde auf den Rückgang der Budgetbetriebe hingewiesen. Unter 4.173 Wirtschaftssubjekten, die Eigentum der Selbstverwaltungen waren oder an denen Selbstverwaltungen beteiligt waren, befanden sich 2.194 Budgetbetriebe und 1.980 kommunale Gesellschaften. Die meisten kommunalen Gesellschaften waren mit Lieferungen und Produktion von

---

<sup>31</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich* [Öffentlich-Private Partnerschaft in polnischer Wirklichkeit], Lubin 2004, S. 17.

<sup>32</sup> Ebd.

Elektro- und Wärmeenergie verbunden. Unter 251 Marktteilnehmern dieser Branche befanden sich nur 21 Budgetbetriebe. Die Dominanz der Gesellschaften über Budgetbetriebe fiel auch in der Wohnungswirtschaft und dem öffentlichen Verkehr auf. Die Zahl der Gesellschaften wuchs kontinuierlich auch im Marktsegment der Wasserversorgung und Kanalisation – 297 Gesellschaften und 306 Budgetbetriebe.<sup>33</sup> Eine markante Tendenz ist, dass Selbstverwaltungen eine Zusammenarbeit mit anderen Partnern aufnahmen, vor allem durch Gründung von Gesellschaften mit Beteiligung einiger Gemeinden zwecks gemeinsamer Erfüllung eigener Aufgaben und Konsolidierung mehrerer Subjekte. 2005 gab es 129 gemeinschaftliche Unternehmen, die mindestens zwei Selbstverwaltungseinheiten umfassten. Hinzu gehören die Aquanet SA in Poznań, die in 11 Gemeinden operiert, oder Gesellschaften von drei großen Städten (Białogard, Kołobrzeg und Szczecinek), die 21 Gemeinden im Parsęta-Flussgebiet umfassen und die Infrastrukturentwicklung fördern. Ferner gibt es noch die kommunale Gesellschaft Eko-Region in Bełchatów, gegründet durch 11 Kreise, die 16 Selbstverwaltungseinheiten und ca. 500.000 Einwohnern ihre Leistungen bietet.<sup>34</sup>

Während der Reorganisation kommunaler Unternehmen fing die Diskussion an, wie die Finanzierungsprinzipien kommunaler Firmen, vor allem Budgetbetriebe, geändert und welche neuen Managementregeln in der kommunalen Gesellschaft eingeführt werden sollen.<sup>35</sup> Managerkontrakte wurden in Polen ausschließlich in über zehn Unternehmen des regionalen Busverkehrs eingeführt. 2002 gab es in 19 von 176 tätigen PKS-Unternehmen (Staatlicher Busverkehr) Managerführung.<sup>36</sup> In wenigen Gemeinden entschied man sich für solche Lösungen wie O&M-Verträge (Operation and Maintenance), Pachtverträge oder Privatisierung durch Abgabe von Anteilen an Beschäftigte. Trotz des relativ langsamen Tempos der Umwandlungen im kommunalen Sektor soll unterstrichen werden, dass die Zahl der kommunalen Gesellschaften in Polen während der Transformation am stärksten zunahm, wenn man die Lage in Polen mit anderen Ländern des ehemaligen kommunistischen Blocks vergleicht. Anfang der 90er Jahre waren es 977, 2006 schon 2.630 Gesellschaften.<sup>37</sup> Alleineigentümer der Gesellschaften (62%) im Segment der kommunalen Dienstleistungen sind Selbstverwaltungen.

<sup>33</sup> *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* [Information über Umwandlungen und Privatisierung des Kommunalvermögens], Ministerstwo Skarbu Państwa [Staatschatzministerium], Warszawa 2006.

<sup>34</sup> Z. Jermzanowski, *Prywatyzacyjne statystyki* [Privatisierungsstatistiken], „Wspólnota”, 7. Juli 2007, S. 24.

<sup>35</sup> M. Dylewski, *Outsourcing usług komunalnych jako narzędzie poprawy efektywności wykorzystania publicznych zasobów pieniądza* [Outsourcing der Kommunaldienstleistungen als Instrument der Effektivitätssteigerung eingesetzter öffentlicher Mittel], in: „Acta Universitatis Lodziensis”, *Folia Oeconomica* 197, Łódź 2006, S. 233-241.

<sup>36</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych* [Öffentlich-Private Partnerschaft im Bereich kommunaler Dienstleistungen], Gdańsk 2007, S. 42.

<sup>37</sup> Z. Jermzanowski, *Prywatyzacyjne statystyki...* [Privatisierungsstatistiken...], S. 24.

## ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFT (ÖPP)

Umstrukturierung kommunaler Unternehmen in der Transformationsperiode erforderte viel Kapitalaufwand, nicht nur für die geplante Modernisierung oder den Ausbau, sondern auch Sanierung des schon zerstörten Vermögens. Investitionen im Bereich der kommunalen Infrastruktur waren eine der Prioritäten der Gemeindebehörden schon seit Beginn der polnischen Transformation.<sup>38</sup> Die beschränkten Mittel des öffentlichen Sektors in Polen verursachten, dass das Interesse an den in vielen Ländern Europas eingesetzten Lösungen zunahm, und zwar an der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatinvestoren. Die internationalen Untersuchungen in Mittel- und Osteuropa unter der Leitung von Prof. Paweł Swianiewicz bestätigten, dass nach Meinung polnischer Bürgermeister eine der wichtigsten Aufgaben der Selbstverwaltungen eben die wirksame Erbringung kommunaler Dienstleistungen war.<sup>39</sup> Man suchte Lösungen, die es den kommunalen Gesellschaften möglich machten, nach freimarktwirtschaftlichen Prinzipien zu operieren. Die Privatisierung wurde allmählich als ein Bestandteil der lokalen Politik betrachtet, eine Einnahmenquelle für Gemeindehaushalte und gleichzeitig eine Möglichkeit, die Entwicklung kommunaler Firmen aus privaten Mitteln zu finanzieren und die Mitverantwortung für eigene Aufgaben der Gemeinden durch nicht öffentliche Subjekte zu übernehmen. Eine der Methoden, die Erledigung öffentlicher Aufgaben mit Einsatz privater Mittel zu fördern, war die Verabschiedung des Gesetzes über öffentlich-Private Partnerschaft im Jahr 2005. Das Gesetz über die Partnerschaft mit seinen Rechtsverordnungen sollte Öffentlich-private Projekte unterstützen und Gemeinden zum Handeln anregen. Eine Partnerschaft gemäß Vorschriften vorzubereiten, gilt jedoch allgemein als schwierig und übersteigt angeblich die Kräfte der Selbstverwaltungen.<sup>40</sup>

Nicht in allen üblichen Sektoren der kommunalen Dienstleistungen – Wasserversorgung, Heizenergieversorgung, Stadtverkehr und Abfallwirtschaft – verlief der Privatisierungsprozess identisch.<sup>41</sup> Unterschiedlich war auch das Interesse seitens

<sup>38</sup> T. Aziewicz, *Transformacja gospodarki komunalnej...* [Transformation der Kommunalwirtschaft...], S. 3.

<sup>39</sup> P. Swianiewicz, *Życzliwa obojętność. Władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej* [Freundliche Gleichgültigkeit. Lokale Verwaltungsträger und Selbstverwaltungsreform in Augen der Öffentlichkeit in mitteleuropäischen Ländern], Warszawa 2001, S. 55-57.

<sup>40</sup> Z. Jerzmanowski, *Gospodarzę komunalną prywatyzować można i trzeba* [Die Kommunalwirtschaft kann und muss privatisiert werden], „Rzeczpospolita”, 9. November 2005, Nr. 262.

<sup>41</sup> Bei der Darstellung von Privatisierungsbeispielen in den einzelnen Branchen des kommunalen Dienstleistungssektors wurden hauptsächlich der Katalog von Erfahrungen, gesammelt von J. Zysnarski im Buch: J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych* [Öffentlich-Private Partnerschaft im Bereich kommunaler Dienstleistungen], Gdańsk 2007, und die Internetveröffentlichung von J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich* [Öffentlich-Private Partnerschaft in polnischer Wirklichkeit], Lublin 2004 verwendet.

der Investoren am polnischen Markt kommunaler Dienstleistungen. Manche kommunalen Unternehmen waren für Investoren wenig attraktiv, wenn unter anderem folgende Faktoren mitwirkten: wenn der Einfluss von lokalen Behörden auf Festlegung von Preisen für kommunale Dienstleistungen groß war, wenn man die Reaktion lokaler Gemeinschaften und großen Widerstand gegen eingeführte Umwandlungen fürchtete, wenn man Kritik am Management in kommunalen Unternehmen erwartete, und – im Fall von kapitalaufwendigen Branchen – wenn man Schwierigkeiten vermutete, investiertes Kapital wiederzubekommen.<sup>42</sup> Auf dem polnischen kommunalen Markt können drei Investorengruppen unterschieden werden. Es sind globale Investoren aus der gegebenen Branche, die meistens an Märkten großer und mittelgroßer Städte interessiert sind, wie United Utilities, Veolia Water, Sita, Onyx, Dalkia oder Connex. Ein größeres Interesse an kommunalen Investitionen zeigen auch inländische Investoren, wie Lenbaw, Praterm, Trans-formers oder PKS Żary. Die letztere Gruppe bilden lokale Unternehmer, die kommunale Dienste in kleinerem Umfang in Gemeinden oder Kreisen leisten. Eine geringe Bedeutung haben dagegen Finanzinvestoren, wie Banken und Investitionsfonds.<sup>43</sup>

Privatisierung umfasste im breitesten Umfang kommunale Gesellschaften im Segment der Abfallwirtschaft (Abfallabfuhr). In dieser Branche sind in Polen einige Hundert private Unternehmen tätig. Laut dem Bericht von US&Foreign Commercial Service befanden sich sogar 70% der Unternehmen, zuständig für Müllabfuhr und Stadtreinigung, in privater Hand. Weil es in dieser Branche große Konkurrenz gab, entschied man sich bahnbrechende Lösungen einzuführen, wie Kontrakt- und O&M-Verträge. Der größte ausländische Privatinvestor auf dem polnischen Markt ist die deutsche Rethmann, die Anteile an kommunalen Gesellschaften in über zehn polnischen Städten abkaufte, u.a. in Szczecin, Zabrze, Bytom und Tarnowskie Góry. Von den bekannten Marktteilnehmern auf dem Sektor kommunaler Dienstleistungen in Polen ist auch die SITA (Suez-Gruppe) präsent, die 2002 Firmen in 15 polnischen Städten führte. 1998 übernahm sie die Städtischen Reinigungswerke (Miejskie Zakłady Oczyszczania) in Płock, Częstochowa und Bielsko-Biała.<sup>44</sup>

Positive Erfahrungen mit der öffentlich-Privaten Partnerschaft kommen auch in der Heizbranche zum Vorschein. Zufluss des Privatkapitals war mit der Einführung von rechtlichen Regelungen über Energierecht im Jahr 1997 verbunden. Zuständig für die Regelungen im genannten Sektor war die Regulierungsbehörde für den Energiesektor (Urząd Regulacji Energetyki).<sup>45</sup> Auf dem polnischen Markt der

<sup>42</sup> P. Wróbel, *Zachowania inwestorów uczestniczących w prywatyzacji podmiotów komunalnych* [Verhalten von Investoren – Teilnehmern an der Privatisierung kommunaler Betriebe], Warszawa 2003, S. 3.

<sup>43</sup> Ebd., S. 3-4.

<sup>44</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich...* [Öffentlich-Private Partnerschaft in polnischer Wirklichkeit...], S. 37.

<sup>45</sup> T. Aziewicz, *Transformacja gospodarki komunalnej...* [Transformation der Kommunalwirtschaft...], S. 35.

Heizdienstleistungen investierte vor allem die einem Multimediakonzern angehörende schwedische Firma Sydkraft, präsent in Heizunternehmen vor allem in Nordpolen – in Ustka, Koszalin, Złotów und Słupsk. In der Heizbranche ist auch ein polnischer Investor sehr aktiv, nämlich die Firma Praterm SA, die Heizsysteme in 9 Städten – in Świecie, Paszék, Bytów und Zamość verwaltet. Beteiligung von Gesellschaften mit Mischkapital (Selbstverwaltung und Privatinvestor) ist hoch und erreicht in dieser Branche die Marke von 50%. Ein Paradebeispiel ist die Heizgesellschaft in Kalisz, an der die Mehrheitsanteile Beschäftigte dieser Gesellschaft erwarben, und 45% der Anteile übernahm die französische Firma Thion. Durchführung von Wasserversorgungs- und Abwasserinvestitionen in vielen Firmen verlief mit Einsatz von Privatkapital. Ein klassisches Beispiel einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft sind Investitionen im BOT-System (built-operate-transfer) der Firma Dalkia-Termika in Sopot, die der französischen Gruppe Veolia Water gehört. Die Heizgesellschaft, in die die Stadt das Vermögen einbrachte, baut mit Mitteln des Privatinvestors ein modernes Heizwerk und entwickelt kleinere Projekte für Wohnungsgenossenschaften. Sie bleibt 10 Jahre Betreiber der Objekte, danach werden sie laut Vertrag der Stadt übergeben.<sup>46</sup>

Im geringeren Umfang umfassten die genannten Veränderungen den Wasser- und Abwassersektor, der allgemein als schwieriger Privatisierungsmarkt gilt und „mit hohem Risiko“ verbunden ist.<sup>47</sup> Die regulierende Funktion in diesem Bereich wurde den Gemeinden zugeschrieben, nachdem 2001 das Gesetz über Gesamtwasserversorgung beschlossen worden war. Das Gesetz bestimmte eingehend Prinzipien der Tätigkeit von Wasserversorgungs- und Abwasserbetrieben. Zwar stammt das Wasser für Haushalte in Polen meistens aus kommunalen Wasserleitungen (1996 nutzten 78,4% von Haushalten die kommunalen Wasserleitungen), aber das Wasserleitungsnetz ist in vielen Fällen alt und erfordert großen Investitionsaufwand.<sup>48</sup> Weil der Investitionsmangel groß ist und die Wasser- und Abwassersysteme erst an die EU-Richtlinien angepasst werden müssen, meldeten sich ausländische Investoren ausschließlich in einigen Großstädten, wie Aqarius in Piaseczno bei Warszawa, Dąbrowa Górnicza, Tarnowskie Góry, Bielsko-Biała und Gdańsk. Betreiber der Wasserleitungssysteme in Kleinstädten sind auch kleinere Familienfirmen oder Privatpersonen – es betrifft über 50 polnische Gemeinden. Die Verbreitung von ÖPP-Lösungen in Wasserversorgungs- und Kanalisationsbetrieben

<sup>46</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich...* [Öffentlich-Private Partnerschaft in polnischer Wirklichkeit...], S. 19.

<sup>47</sup> *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych...* [Privatisierungsprogramm kommunaler Unternehmen...], S. 113-114.

<sup>48</sup> J. Bis, P. Bromber, *Przeształcenia organizacyjno-własnościowe w sektorze usług komunalnych* [Organisations- und Eigentumsumwandlungen im kommunalen Dienstleistungssektor], „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Prace Katedry Polityki Społeczno-Gospodarczej i Europejskich Studiów Regionalnych”, 2001, Nr. 3, S. 32.

hängt, nach Meinung von Experten, vom Interesse an dieser Branche eben seitens kleiner, inländischer Privatfirmen ab.<sup>49</sup>

Die Umwandlungen in städtischen Verkehrsbetrieben sind dagegen wenig fortgeschritten. In dieser Branche kam es mehrmals zu Protesten und Streiks der Belegschaft gegen die geplante Umstrukturierung. Die beliebteste Lösung sind hier Kontrakte zwecks Bedienung von Buslinien z.B. in Warszawa, oder Teilung von städtischen Betrieben in kleinere Busunternehmen (Gdynia, Szczecin). Es gab auch gelungene Versuche der Privatisierung durch Abgabe von Anteilen an Beschäftigte in Grodzisk Mazowiecki und im oberschlesischen Bytom. Eine musterhafte Lösung der Privatisierung von städtischen Verkehrsbetrieben, die Anerkennung fand und Lob von Experten erntete, lieferte das Beispiel von Tczew, wo der ausländische Investor, die Firma Connex der Veolia-Gruppe, das Kontrollpaket an der kommunalen Gesellschaft übernahm. Dies erleichterte die Entscheidung der Firma über weitere Investitionen, u.a. wurden ein Jahr nach der Unterzeichnung des Vertrages 1/4 der Busse gewechselt. Die Kosten der bisherigen Ermäßigungen werden 8 Jahre lang durch die Selbstverwaltung ersetzt. Erfahrungen solcher Städte wie Kalisz oder Chełm, wo der ausländische Partner eine Minderheitsbeteiligung erwarb, zeigten dagegen, dass nach der Lösung erster Probleme ernstzunehmende Schwierigkeiten mit dem Kapitalmangel und der Investitionsfinanzierung auftauchten.<sup>50</sup> Obwohl der Markt des öffentlichen Transportes, ähnlich wie der Wasserversorgungs- und Kanalisationssektor, für einen Risikomarkt gehalten wird, steigt jedoch auch hier systematisch die Zahl kommunaler Gesellschaften. Eine oft vorkommende Form des städtischen Verkehrsbetriebes bleibt, auch im Hinblick auf negative Einstellung der Einwohner, ein Budgetbetrieb.

Entwicklungsgrad der Privatisierungsprozesse ist größtenteils vom Sektor kommunaler Dienstleistungen abhängig. Die Vielfalt von Modellen und Formen der ÖPP ist sehr groß, ähnlich wie die Dynamik von Veränderungen unter Dienstleistungsanbietern in diesem Marktsegment. Zu den wesentlichen Faktoren, die den Prozess verlangsamen, gehören, neben formellen rechtlichen Hindernissen, auch soziale und politische Umstände. Viele ÖPP-Projekte konnten nicht verwirklicht werden, weil die Einwohner negativ eingestellt waren oder weil in den lokalen Wahlen der Bürgermeister gewechselt wurde. Die Einstellung von Einwohnern gegenüber der Privatisierung war oft negativ, weil man in den Massenmedien über Korruptionsaffären oder populistische Kritik am Ausverkauf kommunalen Vermögens hörte. Das Erscheinen von Privatinvestoren in der Gemeinde jagte den Beschäftigten und Einwohnern Angst sowie rief Proteste hervor. Positives Ergebnis der Veränderungen bleiben jedoch sicherlich neue Investitionen in Kanalisationsnetze, Kläranlagen und Transport.

---

<sup>49</sup> J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich...* [Öffentlich-Private Partnerschaft in polnischer Wirklichkeit...], S. 13.

<sup>50</sup> Ebd., S. 25-31.

## ZUSAMMENFASSUNG

Die wirtschaftliche Transformation in Polen verfehlte den kommunalen Sektor nicht. Die Umwandlungen, denen die durch Gemeinden geleisteten Dienste ausgesetzt waren, waren bedeutend, jedoch sie wurden in großem Ausmaß unter Druck rechtlicher Veränderungen zustande gebracht. Sie bezogen sich vorwiegend auf rechtlich-organisatorische und Eigentums-umwandlungen, weniger auf Finanzfragen des kommunalen Sektors oder den Managementstil in der kommunalen Gesellschaft. Einer der Hauptgründe des Verkaufs von kommunalen Gesellschaften oder ihren Anteilen an private Firmen war Mangel an ausreichenden Mitteln für Modernisierung oder Unfähigkeit, mit den neuen freimarktwirtschaftlichen Verhältnissen zurechtzukommen. Der Prozess verlief allmählich, je nach Gemeindegröße, ihrer Lage und vor allem der Branche, die privatisiert wurde. Er umfasste hauptsächlich Unternehmen der Abfallwirtschaft und Heizunternehmen, in geringerem Ausmaß den Wasserversorgungs- und Kanalisationssektor sowie öffentlichen Transport. Die ÖPP-Lösungen wurden vor allem in Großstädten eingeführt, in Bezug auf die größten Investitionsunternehmen. Einer der wesentlichsten Störfaktoren im Transformationsprozess der kommunalen Wirtschaft war Mangel an qualifizierten Beratern, geschulten Angestellten in den Selbstverwaltungen sowie Schwierigkeiten, rechtliche Hindernisse und gesellschaftliche Proteste zu überwinden. Trotz der systematisch wachsenden Zahl von kommunalen Gesellschaften ist die Einschätzung der Umwandlungen nur mäßig. Die meisten Unternehmen im Sektor kommunaler Dienstleistungen sind Gesellschaften mit alleiniger Beteiligung der Selbstverwaltungen, was die Verbreitung der freimarktwirtschaftlichen Prinzipien in der kommunalen Wirtschaft negativ beeinflusst. Vieles hängt, wie J. Zysnarski behauptet, von der Entschlossenheit lokaler Führungskräfte ab, auch von der Förderung guter und in der Praxis bewährter ÖPP-Projekte. Und im vereinten Europa wird man von der Konkurrenzfähigkeit der polnischen Wirtschaft oder der regionalen Entwicklung so lange nicht sprechen können, solange über Potentiale, Modernität und Fähigkeit des polnischen kommunalen Sektors, Dienstleistungen auf hohem Niveau zu erbringen, nicht diskutiert wird.

