



## Privatisierung öffentlicher Tätigkeitsbereiche

Ballast abwerfen – Beweglichkeit gewinnen!

Die öffentliche Hand hat sich in der Vergangenheit in vielfältiger Form (wirtschaftlich?) betätigt und wird dies auch in der Zukunft tun. Zusätzlich haben langjährig stabile politische Prioritätensetzungen dazu geführt, dass sich der Staat in Wirtschaftskrisen bewusst zum Aufnahmebecken von potenziellen Arbeitslosen machte, ohne diese dann in Aufschwungzeiten wieder dem ersten Arbeitsmarkt zuzuführen.

In den letzten Jahren haben sich jedoch unter dem Druck der öffentlichen Finanznot auf allen Ebenen der Verwaltung (Bund, Länder und Gemeinden) die Zwänge erhöht, sich von diesen Betätigungen zu trennen, indem sie auf private Anbieter übertragen werden. Sowohl von den Beschäftigten als auch von den politischen Akteuren werden diese Prozesse je nach Interessenlage kritisch begleitet und intensiv diskutiert. Die einen befürchten soziale Verschlechterungen bis hin zum rationalisierungsbedingten Arbeitsplatzverlust, die anderen einen verminderten politischen Einfluss auf die Leistungserbringung.

Verschärfend kommt hinzu, dass keine einzige Betätigung der öffentlichen Hand bekannt ist, die nicht von privaten Firmen kostengünstiger

erbracht werden könnte. Die Effizienzvorteile der Privatwirtschaft liegen zum Teil weit über 30 Prozent, in nachweisbaren Extremfällen bei 70 bis 80 Prozent gegenüber staatlichen Strukturen, ohne tariflose Verhältnisse zu unterstellen. Aus diesem Grund resultiert zum einen eine höhere Steuerlast für alle BürgerInnen und Unternehmen, und zum anderen eine große Skepsis privater Firmen gegen die Einstellung von Mitarbeitern, die längere Zeit in öffentlichen Verwaltungen oder Betrieben beschäftigt waren.

### **Zahlreiche Beispiele zeugen sowohl von erfolgreichen als auch von nachteiligen Privatisierungsprozessen:**

- Der Bund trennte sich in den 90er-Jahren erfolgreich von Post, Telekom, Lufthansa, VIAG und Teilen der Bahn, die in der Folge ihre Leistungen zu erheblich günstigeren Kosten für die Kunden erbringen. Umfangreiche Lasten, wie etwa die Pensionen, verblieben jedoch für einen längeren Zeitraum bei der öffentlichen Hand und verzehren einen großen Teil der Privatisierungserlöse. Im Falle der Deutsche Bahn AG liegt zurzeit nur eine „Scheinprivatisierung“ vor, da sich das Aktienkapital

ausschließlich in staatlicher Hand befindet, manche Aktienpakete wurden zunächst bei der staatlichen KfW „geparkt“, um nach und nach verkauft zu werden.

- Die Stadt Darmstadt privatisierte ihre Abwasserbetriebe und erlaubte durch eine nachlässige Vertragsgestaltung dem Erwerber monströse Gebührensteigerungen zulasten der Monopolkunden.
- Viele Städte, Kreise und Gemeinden veräußerten ihre Beteiligungen an Stadtwerken, Verkehrsbetrieben und Versorgungsunternehmen, was z. B. im Energiemarkt schlussendlich zu verfestigten Monopolstrukturen, in einer Zwischenphase aber im Zuge der Marktliberalisierung zu erheblichen Preissenkungen führte.
- Die Diskussionen um den Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen führen regelmäßig zu öffentlichen Debatten über Aspekte des Mieterschutzes und der Marktstruktur im regionalen Wohnungsmarkt, wie beispielsweise in Dresden.

#### **Die positiven Motive und Aspekte von Privatisierungsinitiativen sind:**

- Die Kosten für „Versorgungsstellen“ von Parteipolitikern (z. B. in Stadtwerken) entfallen in Zukunft, da der Zugriff der politischen Instanzen unterbrochen ist.
- Das allzu statische öffentliche Tarifrecht wird in diesen, der Marktdynamik unterworfenen Bereichen aufgebrochen. Leistung wird belohnt, nicht das Dienstalter. Die Kundenorientierung nimmt zu, der Stromkunde beispielsweise ist kein „Untertan“ mehr.
- Die belastenden Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte entfallen. Mit möglichen Privatisierungserlösen können Haushaltslöcher gestopft, Zinsen gespart und damit neue Spielräume für Notwendiges geschaffen werden.

- Die Beschäftigten kommen mit modernen Management-Methoden – zum Teil erstmals – in Berührung.
- Die Fesseln des öffentlichen Vergaberechts werden überwunden, die Leistungen können preiswerter erbracht werden.
- Nicht zuletzt können umfangreiche Rationalisierungspotenziale gehoben werden, die sich in den Preisen für Bürger und Kunden positiv niederschlagen.
- Es herrscht weitgehende Vertragsfreiheit, sodass nahezu alle politisch oder wirtschaftlich sinnvollen Vertragsziele vereinbart werden können, seien dies Umweltstandards, Tarifbindungen, Beschäftigungsquoten, Frauenförderung, Gesellschaftssitz, Mitbestimmung, Instandhaltungsstandards oder Weiterentwicklungsziele.

#### **Als Gefahren oder Risiken sehen wir:**

- Aus öffentlichen werden private Monopolstrukturen mit entsprechenden, oft auch überregionalen Marktmacht-Konzentrationen.
- Der Privatisierungsprozess ist in der Regel unumkehrbar und nur einmalig.
- Das Insolvenzrisiko kann dazu führen, dass die Leistung (z. B. Müllsammeln) gar nicht oder für eine gewisse Zeit nicht mehr erbracht wird, da die öffentliche Hand hierfür keine Ressourcen mehr vorgehalten hat.
- Die juristische Kompetenz bei den Vertragsverhandlungen ist meist asymmetrisch, das heißt, die Privaten verfügen über mehr bezahlten juristischen und wirtschaftlichen Sachverstand. Vertragsmängel gehen meist zulasten der öffentlichen Hand bzw. der öffentlichen Haushalte.
- Hoheitliche Aufgaben (wie Armee, Bildung, Schule, Polizei, Zoll, Finanzverwaltung, Justiz, Planung, Sozialfürsorge, Melderecht) in der Hand Privater können zu rechtsstaatlich bedenklichem Handeln führen.

### **Deshalb fordern wir die folgenden Rahmenbedingungen für die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten:**

1. Generell muss es dem Staat erlaubt sein, Märkte, die er durch sein Handeln agieren und entstehen lässt, auch wirtschaftlich zu besetzen oder zu verlassen.
2. Die oben genannten hoheitlichen Bereiche – Polizei, Militär, Bildung, Schule, Zoll, Finanzverwaltung, Justiz, Melderecht, Sozialfürsorge dürfen nicht von Privaten erledigt werden. Alle anderen Sektoren stehen grundsätzlich zur Diskussion, insbesondere Kliniken, Spielbanken, Wohnungsgesellschaften, Sparkassen, Gefängnisse, Soziale Rehabilitation und Förderung, Forst- und Landwirtschaft, Arbeitsvermittlung, interne Verwaltungsdienste, Feuerwehr, Friedhöfe, Ver- und Entsorgung, Kommunikation, Verkehr, Bauunterhaltung, Vermögensverwaltung, Kulturbetriebe und Kinderbetreuung.
3. Die Umkehrbarkeit von Privatisierungsprozessen, z. B. bei Insolvenz oder Vertragsverletzung, muss gedanklich von vornherein einbezogen werden.
4. Vertragliche Auflagen müssen klar formuliert und einklagbar, Verstöße dagegen hinreichend pönalisiert sein.
5. Ausreichende Sicherheiten für die Vertragserfüllung, z. B. durch Ausfallbürgschaften, sind zu stellen.
6. Kompetente Ressourcen für die Vertragskontrolle sind zu erhalten und zu nutzen. Da dies die Mittel der einzelnen Gebietskörperschaft üblicherweise übersteigt, schlagen wir eine Zentralstelle auf Landes- oder Bundesebene vor, die alle Ebenen des Staates umfassend beraten und begleiten kann.
7. Vor jeder Privatisierung muss ein transparenter Bieterwettbewerb erfolgt sein.
8. Diese Regeln sollen unabhängig davon gelten, ob der Staat sich mit eigenem Kapital an den Unternehmungen beteiligt oder nicht.

Auch in Zukunft wird der Staat durch sein Handeln Märkte entstehen lassen, fördern, erlauben und zerstören. Es muss der Politik freigestellt sein, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie durch die öffentliche Verwaltung an diesen Märkten teilnimmt bzw. welche Tätigkeiten sie von Privatfirmen ausführen lassen will. Die von UnternehmensGrün für sinnvoll erachteten Rahmenbedingungen für eigene wirtschaftliche Betätigung des Staates sind im Positionspapier „Kommunalwirtschaft“, das sinngemäß auch auf die höheren Ebenen der föderalen Bundesrepublik anzuwenden ist, dargestellt. Für den Fall des Rückzugs des Staates aus diesen Märkten im Wege einer Privatisierung ist der politische Wille in den vertraglichen Rahmenbedingungen justizabel abzubilden und der Übergang im Rahmen der geltenden Gesetze (z. B. Arbeitsrecht) darzustellen. Dabei ist die umfassende Inanspruchnahme einer zentralen kompetenten staatlichen Beratungsstelle vorzuschreiben und Monopolbildung nach Möglichkeit zu vermeiden.

Werden diese Rahmenbedingungen beachtet, dann dürften sich die Aufregungen im politischen Raum über das „Verramschen des öffentlichen Tafelsilbers“ etc. erledigen, da der finanzielle und qualitative Nutzen allen Beteiligten offenkundig wird. Im Übrigen bleibt es dem Erfindungsreichtum der öffentlichen Hand überlassen, Potenziale für zukünftige ertragreiche Privatisierungen durch eigene wirtschaftliche Aktivitäten zu entwickeln. Schließlich ist auch das heutige „Tafelsilber“ in der Vergangenheit durch öffentliches Handeln entstanden.

Eine weitere Form der Privatisierung von noch nicht existierenden Objekten oder Dienstleistungen stellt seit einiger Zeit die so genannte „Public Private Partnership“ dar.

## Public Private Partnership

Die neue Beweglichkeit der öffentlichen Hand?

Seit mehreren Jahren – einhergehend mit einer zunehmenden Finanzkrise der öffentlichen Hände in Deutschland wie auch im Ausland – wird zur schnelleren und kostengünstigeren Realisierung von in der Regel staatlichen Infrastruktur-Investitionen vorgeschlagen, sich der so genannten „PPP-Modelle“ zu bedienen. Der Markt hinkt dabei in Deutschland mit einem geschätzten Realisierungsvolumen von acht Milliarden Euro (Stand Ende 2005) weit hinter dem auf rund 50 Milliarden Euro taxierten europäischen Markt her.

Die Grenze zur „normalen“ Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten und zur temporären Fremdvergabe sind allerdings grundsätzlich fließend. In der Regel versteht man unter „PPP-Projekten“ einmalige und größere Infrastruktur-Vorhaben und -Aufgaben der öffentlichen Hand mit hohem Kapitaleinsatz und langer Nutzungsdauer, wie z. B. Fernstraßen, Tunnel- und Brückenbauwerke, Häfen, Flughäfen, Messehallen, Rathäuser, Parkhäuser, kommunale Immobilien, Abwassersysteme, Deponien, Müllverbrennungsanlagen, ÖPNV, bei denen sowohl die Errichtung als auch der andauernde Betrieb von Privatunternehmen für den Staat erbracht werden. Die Finanzierung erfolgt sowohl über Nutzungsentgelte, wie Straßenmaut oder Abwassergebühren, als auch durch langfristige staatliche Zahlungen, etwa im

Rahmen von Leasing, bei denen das wirtschaftliche Eigentum nach einiger Zeit auf den öffentlichen Auftraggeber übergeht. Denkbar sind auch Mischformen.

### Die besonderen Vorteile von PPP für die Partner sind:

- Projekte, die in einer als temporär angesehenen Haushaltsnotlage nicht durchführbar sind, aber dennoch hohen politischen Stellenwert haben, werden kurzfristig möglich.
- Bau und Betrieb sind von Privaten kostengünstiger und zeitsparender durchführbar, da sowohl die Nachteile des öffentlichen Vergaberechts vermieden als auch die Vorteile des Steuerrechtes (zum Teil auch grenzüberschreitend und international wie im Zuge von „Cross Border Leasing“) nutzbar sind.
- Die Finanzierungsbedingungen sind wegen der öffentlichen Auftraggeberschaft mit hoher Bonität überdurchschnittlich günstig.
- Für Bau und Betrieb sind keine staatlichen Personalstellen vorzuhalten.
- Die Finanzströme sind gemäß dem vermuteten zeitlichen Verlauf der staatlichen Haushaltssituation frei gestaltbar (obwohl in der Praxis regelmäßige und gleich bleibende Zahlungsströme gewählt werden).

- In den Verträgen kann ein unvorstellbar breites Spektrum von Aspekten geregelt werden, z. B. Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter, Nachhaltigkeitskriterien, Öffnungszeiten etc. Es herrscht weitgehende Vertragsfreiheit.

#### **Als besondere Nachteile dürfen gelten:**

- Die Vergabe wird durch die sehr komplexe Vermischung von Bau, Betrieb und Finanzierung intransparent und schwer kontrollierbar.
- Der Staat verliert in der Regel jeglichen Einfluss auf die Betriebsführung, weshalb für solche Projekte ein breiter Konsens zwischen Politik und Verwaltung notwendig ist.
- Ein Konkursrisiko des privaten Partners ist nicht auszuschließen, aber unter Einsatz vertraglicher Komponenten ist es möglich, das materielle Risiko des Auftraggebers auf ein Höchstmaß zu minimieren. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass jede Risikominimierung mit höheren Kosten einhergeht.
- Bürger und öffentliche Hand können zu „Geiseln“ der Entgeltfestsetzung werden.
- Wegen der oft mangelhaften staatlichen juristischen Kompetenzen und hohem politischen Realisierungsdruck entstehen wie bei allen Privatisierungsvorhaben oft „unsymmetrische“ Vertragswerke, die sich zum Nachteil des Auftraggebers entwickeln können.
- Wegen der bislang erheblichen Größenordnung von PPP-Projekten blieb der (regionale) Mittelstand weitgehend ausgeschlossen.
- Es besteht die Gefahr, dass die zukünftige Haushaltslage zu optimistisch eingeschätzt wird. Da bei PPP oft die Finanzierungslasten unter Umgehung der rechtlichen Ver-

schuldungslimits in die weitere Zukunft verlagert werden, kann dies zu unübersehbaren Haushaltsrisiken führen.

- Wegen der langfristigen vertraglichen Bindungen können kurzfristige politische Paradigmenwechsel (bspw. Mehrheitenwechsel) keine Wirksamkeit entfalten.

#### **Um die Vorteile zu nutzen und die Nachteile zu vermeiden, werden die folgenden Handlungsempfehlungen gegeben:**

1. Da PPP zur Zeit nicht zuletzt von den Mängeln der kameralistischen Haushaltssystematik lebt, ist bei jeder Auftragsvergabe auch sorgfältig zu prüfen, ob und wie sich PPP auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) auswirkt, insbesondere in Hinblick auf die Bewertung der Vermögensbestände, mögliche Gestaltungsspielräume bei der Eröffnungsbilanz und die spätere Bilanzgestaltung. Hierbei muss sich PPP am Ende nicht zwingend als die wirtschaftlichste Lösung herausstellen.
2. Projekte sollten auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung mittelstandstauglich zugeschnitten werden. Eine „Mittelstandsquote“ von etwa 30 bis 40 Prozent hat sich bewährt.
3. Verträge müssen allen Eventualitäten gerecht werden. Dazu gehört vor allem eine umfassende Leistungs- und Entgeltkontrolle, die fachkundige Baubegleitung bei Objekten, die später an die Gebietskörperschaft zurückfallen, Beobachtungen von Steuerrechtsänderungen und Reaktionsmöglichkeiten bei Vertragsbruch oder Insolvenz des Auftragnehmers. Dies erfordert in der Regel eine kompetente und unabhängige externe Beratung durch Experten.
4. Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Rahmenbedingungen der privaten Leistungserbringung sind zu definieren, z. B. die gewünschten Umwelt-, Tarif-, und Arbeitsschutzstandards.

5. Vor Vertragsabschluss müssen die zukünftigen Finanzplanungen der öffentlichen Hand von der übergeordneten Verwaltungsebene, den Landes- oder Bundesrechnungshöfen oder einer anderen kompetenten – noch zu schaffenden – Verwaltungsstelle kritisch geprüft werden und sich im Zweifel an den pessimistischsten Szenarien orientieren.

6. Rechtliche Hemmnisse, wie die §§99 ff. der Gemeindeordnungen, die den Kommunen das Eigentum an den zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Immobilien vorschreiben, sollten entfallen (vgl. Ziffer 1). Die landläufigen Experimentierklauseln – z. B. für Schulsanierungsprojekte – sollen ausgeweitet werden.

Generell kann gesagt werden, dass ein engeres Zusammenspiel von öffentlichen Auftraggebern und privaten Leistungserbringern bei Bau

und Betrieb erhebliche Zeit- und Kostenspielräume eröffnen kann, wenn beide Seiten ihre Erwartungen an einer nüchternen Einschätzung der Situation orientieren. Aus zahlreichen Erfahrungen kann man die Regel ableiten, dass der Misserfolg umso eher vorprogrammiert ist, je höher der politische Druck (insbesondere der PPP-Lobby) im Vorfeld war.

UnternehmensGrün sieht in PPP ein wachsendes Betätigungsfeld gerade für mittelständische Unternehmen und regionale Finanzierungsinstitute. Eine befürwortende oder ablehnende Aussage kann jedoch wegen der sehr unterschiedlich gestalteten Projekte nur im konkreten Einzelfall gegeben werden.

*Jan-Karsten Meier und Rüdiger Warnecke  
Vorstände UnternehmensGrün*

Stand: März 2006