



Gerhard Joks
Stadtbaurat a. D.

Privat vor Staat?

Schon lange wird in Deutschland privatisiert und dereguliert, und kaum einer – außer den betroffenen Beschäftigten – regte sich zunächst darüber auf. In jüngster Zeit jedoch stößt der Verkauf öffentlicher Unternehmen und die Privatisierung staatlicher und kommunaler Leistungen auch auf Widerstand: Bürgerbegehren stoppen die Privatisierung von Stadtwerken (Münster 2002), von kommunalen Krankenhäusern (Hamburg 2004) und von städtischen Wohnungsgesellschaften (Freiburg 2006). Wohnungsmarkt und Nahverkehr sind bevorzugte Felder der Auseinandersetzung zwischen „Staat oder Privat“ in den Kommunen. In Freiburg erlebte die rotgrüne Rathausmehrheit Ende 2006 bei dem gescheiterten Verkauf der städtischen Wohnungsgesellschaft ein politisches Debakel. In Flensburg ging die Veräußerung an eine Genossenschaft dagegen glatt über die Bühne. Ebenso die bundesweit erste Privatisierung eines kommunalen Verkehrsunternehmens in einer Großstadt: Pforzheim konnte nach einem erfolglosen Bürgerbegehren 51 % der Anteile am Verkehrsunternehmen „SVP“ verkaufen.

Grenzen der Deregulierung

Doch auch Gerichte zeigen der Deregulierung neuerdings Grenzen auf: Das Urteil des Landgerichts Konstanz zum Flugzeugzusammenstoß über dem Bodensee, der von der privatisierten Luftüberwachung „übersehen“ worden war, ist für die Propheten des „Privat vor Öffentlich“ gleichsam ein Menetekel: Der Staat bleibt – so urteilte das Gericht – in der Verantwortung für Fehler der privaten „Erfüllungsgehilfen“ und kann Forderungen auf Schadenersatz nicht abwälzen. „Ende des Ausverkaufs“ prophezeite daraufhin die Presse.

Zum Leidwesen der Privatisierer mehren sich auch Horrormeldungen über fehlgeschlagene Projekte: Der private Straßentunnel unter der Warnow in Rostock schreibt rote Zahlen – die Investoren rufen nach staatlicher Hilfe, um eine Insolvenz dieses prototypischen Public Private Partnership (PPP) abzuwenden. Der Versuch des Bundes und der Länder, ein digitales Funksystem für die Polizei gemeinsam mit einem Tochterunternehmen der DB AG zu entwickeln, ist vorerst kostenträchtig gescheitert.

Rechnungshöfe und städtische Prüfungsinstanzen rügen Verluste und Mehrkosten von staatlichen und kommunalen PPP, die dem Credo „Privat ist günstiger“ eklatant widersprechen. Alle Kritik in den Schatten stellt bislang „Toll Collect“!

Auch aus der privaten Wirtschaft selbst kommen kritische Stimmen: Handwerksverbände beklagen die mit PPP verbundene Tendenz, öffentliche Aufträge zu bündeln und an Konzerne statt an den Mittelstand zu vergeben. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NW reagierte bereits auf die Kritik und gelobte, wieder mittelstandsfreundlich zu werden. Ist denn PPP etwa mittelstandsfeindlich? Bei der öffentlichen Anhörung der Grünen Landtagsfraktion im Januar 2007 sagten die mittelständischen Verbände: „Ja!“

Auf jeden Fall zeigt der Gegenwind Wirkung: „Ebbt die Privatisierungswelle ab? Entsteht vielleicht sogar ein Trend in Richtung Rekommunalisierung?“ Noch ist die Lage zu unübersichtlich, um eine Prognose abzugeben. Doch die Kontroverse um die Deregulierung zieht weite Kreise, die von Brüssel bis in die Kommunen reichen. Schauen wir also genauer hin.

Die städtische Infrastruktur ist marode. Doch ob „Privat vor Staat“ das Rennen macht, ist nicht entschieden, denn Private sind prinzipiell weder effizienter noch solider.



Wer macht das Rennen?

In der EU wird darüber gestritten, ob staatliche Stellen dazu verpflichtet sind, Aufträge nur im Wettbewerb zu vergeben. In-House-Geschäfte – also die freihändige Vergabe von Aufträgen an Tochterunternehmen und Direktvergaben an einzelne Bieter ohne Wettbewerb – verstoßen nach Meinung der EU gegen das Prinzip des freien Handels und behindern die wirtschaftliche Betätigung privater Konkurrenten. Die Haltung der öffentlichen Auftraggeber eigene Unternehmen aus fachlichen oder politischen Gründen zu bevorzugen, wird zum Zankapfel.

Auch PPP, im Amtsdeutsch „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ (ÖPP) genannt, bewegt die Gemüter. Die Befürworter sehen darin die Lösung baupolitischer Probleme der öffentlichen Aufgabenträger, so könnten trotz leerer Kassen marode Gebäude oder Straßen saniert oder neu gebaut werden. Aus dieser Perspektive soll PPP zum Normalfall der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft werden. Die Gegner befürchten, dass PPP für öffentliche Auftraggeber am Ende viel teurer wird als gedacht. Die mittelständische Bauwirtschaft und das lokale Handwerk fürchten um die Aufträge als Baupartner der Kommunen. Architekten und Ingenieure bemängeln die einseitige Fixierung der PPP-Verfahren auf Wirtschaftlichkeit und Kosten, die sich zu Lasten der Baukultur auswirke. Nicht nur der Deutsche Städtetag wehrt sich daher nach Kräften gegen diese einseitige Vergabepolitik.

Gemeinden als wirtschaftliche Akteure?

Durchschlagenden Erfolg erhofft sich die Düsseldorfische Regierung davon, die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden insgesamt einzuschränken. Rot-grün hatte den Kommunen 1999 Spielraum gewährt, um die Daseinsvorsorge mit wirtschaftlichen Mitteln zu erbringen. Die Regierung Rüttgers betrachtet die kommunalen Betriebe und Tochterunternehmen aber als unliebsame Konkurrenz zur privaten Wirtschaft. Die Gemeindeordnung soll deshalb bestimmen, dass Kommunen sich nur noch wirtschaftlich betätigen dürfen, wenn ein „dringender öffentlicher Zweck“ besteht. Für Stadtwerke, kommunale Wohnungsunternehmen und städtische Betriebe wäre das entweder Existenz bedrohend oder eine Verpflichtung, sich zu Behörden zurück zu entwickeln. Entsprechend scharf ist der Widerstand gegen diese „Privat vor Staat“-Initiative.

In einigen Fällen nehmen die Kommunen das Zepter bereits wieder selbst in die Hand. Noch ist die Rekommunalisierung – die Wiedervernahme

privat erbrachter Leistungen durch die Kommune – überschaubar.

Doch die Wiedergewinnung von mehr Selbstständigkeit auf lokaler Ebene ist im Vormarsch: „Kommune schlägt Konzern“ titelt die Presse beim Rückkauf des Gasnetzes in Ahrensburg. „Wir machen das selbst“, betont die Kämmerin der Stadt Velbert und erläutert, warum sich ihre Stadt beim Bau des Sportzentrums gegen PPP entschieden hat. „Städte holen die Müllabfuhr von Privaten zurück“ hieß es auch unlängst in der Sendung „Monitor“, in der auf Städte und Landkreise verwiesen wurde, die der Privatwirtschaft auch aus Kostengründen „die Tonne vor die Tür“ setzten. Der Anspruch, über die Vergabe von Aufträgen in jedem Einzelfall selbst bestimmen zu können, spiegelt die Stimmungslage in den Kommunen wider. Selbstverwaltung umfasst auch das Recht, selbst entscheiden zu können, mit welchem Partner man etwas leisten will.

Effizienz oder Nachhaltigkeit

Die Schlacht zwischen öffentlich und privat wird gern mit Werte-Begriffen geführt. „Effizienz“ wird dabei als Alleinstellungsmerkmal der privaten Leistung angeführt. Wettbewerb gilt als Garant für wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und für Qualität zugleich. Auch Leistungen für die Allgemeinheit müssten deshalb immer im Wettbewerb vergeben werden. Abgesehen von „Kernaufgaben“ (hoheitliche Tätigkeit, gesetzliche Aufgaben) soll die öffentliche Verwaltung nur noch die Gewährleistung dafür übernehmen, dass private Leistungen in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stehen. Die Vertreter der Daseinsvorsorge wiederum führen die Vielzahl von Leistungen an, die zur Wahrung sozialer, volkswirtschaftlicher und ökologischer Kriterien von öffentlichen Trägern erbracht werden müssen.

Beim Wettbewerb um niedrige Preise blieben zudem die Qualität und die Nachhaltigkeit der Leistung erfahrungsgemäß leicht auf der Strecke. Die Städte und Gemeinden müssten daher frei entscheiden können, welche Leistungen angeboten werden („was“) und nach welchen Kriterien sie erbracht werden sollen („wie“). Nur dann könne die Selbstverwaltung funktionsfähig bleiben.

„Optimale Risikoverteilung“ ist ein weiterer Schlachtruf, mit dem die Privatisierung angefeuert wird. Der öffentlichen Verwaltung wird vorgeworfen, ohne Rücksicht auf Störungen, Fehler und Versäumnisse zu arbeiten. Einer Vielzahl von fehlgeschlagenen öffentlichen Projekten („Schürmann-Bau“) soll belegen, dass die angeblich risikoblinde öffentliche Verwaltung Steuermittel zum Fenster hinauswirft. Deshalb sollen Risikoerfahrene priva-

te Partner das Geschäft betreiben. Dass private Auftragnehmer Risiken nur dann übernehmen, wenn die Auftraggeber dafür zahlen, und dass die öffentlichen Auftraggeber ihre übergeordnete Verantwortung nicht abwälzen können, wird dabei gerne übersehen.

Finanzielle Spielräume schaffen?

Der Konsolidierungsdruck der öffentlichen Haushalte beschleunigt die Deregulierung. Der Verkauf öffentlicher Unternehmen gilt oft als einziges Mittel, um die Löcher in den Kassen zu stopfen. Fraglich ist aber, ob der Verkauf – und damit die Gewinnung einer einmaligen Liquidität – strukturelle Probleme auch tatsächlich lösen kann. Zudem verlieren die Verkäufer politische Gestaltungsmöglichkeiten. Kommunale Wohnungsunternehmen können wohnungs- oder sozialpolitische Modell- und Musterprojekte realisieren, die der private Markt nicht anbietet, Stadtwerke bieten die Basis für energie- und umweltpolitische Initiativen, ebenso für Verbraucherschutz und Mittelstandsförderung. Öffentliche Verkehrsunternehmen unterstützen umweltbewusste und stadtverträgliche Verkehrsentwicklungskonzepte und öffentliche Abfallunternehmen verfolgen innovative Strategien zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen. Dass diese Chancen nur dann genutzt werden können, wenn die öffentlichen Unternehmen professionell geführt werden und wirtschaftlich optimal aufgestellt sind, ist logisch.

In eine ähnliche Richtung weist der Streit, ob privates Kapital den Investitionsstau in den öffentlichen Haushalten überwinden kann: „PPP ist zwar kein Wundermittel, kann aber auf dem Weg aus dem lähmenden Investitionsstau einen wichtigen Beitrag leisten“, versichert der PPP-erfahrene Baukonzern Bilfinger Berger AG. Empirische Untersuchungen zeigen aber, dass privates Kapital kaum zur „Lösung der kommunalen Investitionskrise“ genutzt werden kann. Der Städtetag zieht daraus die ernüchternde Erkenntnis, dass vor allem finanzschwache Kommunen auf ihren Problemen sitzen bleiben, „weil sie weder auf herkömmliche noch auf ÖPP-Art investieren können.“ Deshalb, so folgert die Vertretung der Kommunen, „ist eine substantielle Gemeindefinanzreform der einzige Weg, um die Finanzkrise der Städte und Gemeinden und den Investitionsstau zu beheben.“

Tendenzen

„Privat“ hat im Augenblick noch die Nase vor „Staat“. Die Gegenbewegung wird sich aber verstärken. Deutschland holt den „Entwicklungsvorsprung“ anderer europäischer Länder zurzeit auf.

Das beseitigt Illusionen und schafft Erfahrungen, wenn auch mitunter schmerzhaft – wie in Freiburg! Es zeigt auch, wohin die Reise geht, denn so mancher, nicht nur europäische Nachbar, stellt die Weichen zunehmend auf Verstaatlichung und Rekommunalisierung. Dass private Partner prinzipiell weder effizienter noch solider sind, wird zunehmend deutlich. Weltweit operierende Konzerne erlauben sich groteske Pannen, Versäumnisse und Fehleinschätzungen. Vor allem die viel gelobten Konzernlenker entzaubern sich immer häufiger durch Unfähigkeit und Fehlverhalten, bis hin zu gewöhnlicher Kriminalität. Eigenschaften also, die sonst nur den Bürokraten der öffentlichen Verwaltung nachsagt wurden. Das schreckt ab! Hinzu kommt die böse Erfahrung, dass im Zuge der Globalisierung Finanzinvestoren als eine neue Art von Kapital auftreten, die nur kurzfristige Verwertungsinteressen kennen, soziale Rücksichtnahmen ablehnen und einen äußerst rüden Umgang mit ihren Kunden pflegen. Öffentlich Private Partnerschaften mit Firmen, die sich selbst „Höllenhund“ (Cerberus) nennen, nehmen auch eingefleischten Privatisierungsfans zunehmend die Argumentationsgrundlage.

Optimieren statt privatisieren

Notwendig sind Konzepte, um die öffentliche Verwaltung effizienter zu machen. Statt Privatisierung oder Verkauf muss der „Amtsschimmel auf Trab“ kommen. Die Verwaltung muss modernisiert, professionell geführt und in den Stand versetzt werden öffentliche Leistungen zu optimieren – und auch wirtschaftlich zu überzeugen. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zur Daseinsvorsorge ist dafür eine Voraussetzung und kein Hindernis. Den „Umweg“ über die Privatisierung können sich Staat und Kommunen sparen!

Optimieren ist auch die Devise für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die „konventionelle Beschaffung“ darf nicht durch PPP an den Rand gedrängt werden, denn sie ist die Basis für erfolgreiche wirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und der mittelständischen Wirtschaft. Notwendig sind deshalb Reformen der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen (Vergaberecht...), die dieser Partnerschaft die gleichen Chancen einräumen wie PPP.