

## Folgen und Beharrungskraft der Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen

von Rainer Neef

In der öffentlichen Diskussion werden das Ausmaß der Privatisierungen von Infrastrukturen und die Dynamik der Privatisierungsentwicklung oft unterschätzt, und ihre Folgen bleiben mangels hinreichender Erfahrungen und Daten undurchsichtig. Ihre Vorzüge für Investoren sind offensichtlich. Zu diskutieren sind ihre Vor- und Nachteile für den Staat und der Nutzen für die Bürger.

### Was sind Infrastrukturen?

Öffentliche Infrastrukturen sind gesellschaftliche Grundleistungen einerseits für das Leben der Bürger in der Gesellschaft und für ihre soziale Teilhabe – meist „Daseinsvorsorge“ genannt – andererseits für das Funktionieren der Wirtschaft insgesamt. Gemeinhin werden hier Einrichtungen in den Bereichen Bildung und Erziehung, Gesundheit, Kommunikation, Wohnen, Wasser und Abwasser, Abfallbeseitigung, Energie, Transport und Verkehr zugeordnet. Notwendig ist ein flächendeckendes und für Jeden zugängliches und bezahlbares Angebot, das nur der Staat bieten kann<sup>1</sup>. Private Anbieter sind dazu außerstande, denn in ökonomischer Sicht gibt es hier „Marktversagen“: Infrastrukturen werden als „öffentliche Güter“ von Vielen gleichzeitig genutzt ohne klare Zahlungspflicht, und ihre Nutzung oder Nicht-Nutzung hat Weiterungen, kurz: Nutzung und Einnahmen entsprechen sich nicht. Infrastrukturen mit hohen Erstellungskosten („natürliche Monopole“, v.a. Leitungs- oder Verkehrsnetze) ermöglichen marktwidrige Monopol-Einnahmen<sup>2</sup>. Nicht alle Infrastrukturen sind existenziell wichtig; für Gymnasien, Autobahnen oder Handys z.B. kann man das

kaum behaupten – aber sie sind notwendige Funktionsbestandteile eines modernen Gemeinwesens.

### Viel Privatisierung – wenig Daten

Seit 20 bis 30 Jahren zieht sich der Staat hier langsam zurück, die Privatisierung von Infrastrukturen schreitet ständig fort. Zu unterscheiden ist:

1. „Public-Private Partnership“ (PPP), also die Überlassung öffentlicher Güter für meist 20 bis über 40 (in anderen Ländern auch 60 und mehr) Jahre und gerahmt durch Verträge.
2. Der Verkauf von Infrastrukturen an private Unternehmen; die Verkaufsverträge enthalten meist Klauseln über die Angebotsbedingungen, bei Weiterverkäufen (s.u.) ist deren Geltung aber umstritten.<sup>3</sup>

Die Qualität und Gleichverteilung der Leistungen ist damit gefährdet; staatliche Auflagen und komplizierte Verträge müssen dem abhelfen. Empirische Nachweise für eine höhere Leistungsfähigkeit, ja selbst für eine kostengünstigere Erbringung privater Infrastrukturangebote fehlen<sup>4</sup>. In keinem Land – auch nicht in Großbritannien mit gut der Hälfte aller europäischen Privatisierungsprojekte – hat der Staat, der doch sonst zu umfassenden Datensammlungen neigt, für hinreichende Informationen gesorgt. Betriebsdaten zur Wirtschaftlichkeit bleiben geheim, Angaben über

3 Auf die dritte Form, die Umwandlung öffentlicher Betriebe in gewinnorientierte Unternehmen (z.B. bei Bahn, Post und Energie-Versorgern) wird hier nicht eingegangen, sie ist schon stärker im öffentlichen Bewusstsein.

4 Zu „Public-Private Partnerships“ stellt Mühlenkamp (2011, S. 89) fest: „Wissenschaftliche Arbeiten mit empirischer Ausrichtung zur Wirtschaftlichkeit von PPP in Deutschland sind dem Verfasser nicht bekannt.“

1 Whitfield 2010, S. 41ff.

2 Mühlenkamp 2002 und 2011

Preis-, Gewinn- und Beschäftigtenentwicklung gibt es kaum, selbst die pure Zahl der Privatisierungsprojekte ist ungesichert.

In Deutschland wuchs nach den lückenhaften Angaben des Hauptverbands der deutschen Bauindustrie die Zahl neuer *PPP-Projekte* rasch bis 2007 und war seitdem leicht rückläu-

fernehmen – ein Volumen von ca. 33 Milliarden Euro. (BBR 2008; BBSR 2014)

Gleichzeitig bewerkstelligte die öffentliche Hand zwanzig Jahre lang einen absoluten Investitionsrückgang – und fördert seit Anfang der 2000er Jahre den Einstieg privater Großinvestoren in das Infrastrukturgeschäft.

### Sachinvestitionen absolut und in Prozent öffentlicher Ausgaben

	1992	2002	2013
Öffentliche Hand insges. Milliarden Euro	56,0	39,7	43,2
Prozent aller Ausgaben	6,8	4,0	3,6
dar. Gemeinden Milliarden Euro	33,5	23,7	20,8
Prozent kommunaler Ausgaben	18,8	11,8	10,6

Aus: Sachverständigenrat, *Gutachten 2012 zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Tab. ZRo43.xls; *Wirtschaft und Statistik* Mai 2014, S. 318; Deutscher Städtetag: *Gemeindefinanzberichte* 2008 und 2014; eig. Ber.

fig. 2014 gab es danach 215 Projekte mit einem Investitionsvolumen (d.h. ohne Betriebs- und Unterhaltskosten während der Laufzeit) von 9,4 Milliarden Euro.

Jeweils 30 Prozent des Volumens waren Verkehrsbauten und Schul-/ Bildungsbauten, jeweils 10 Prozent Gesundheitsbauten, Sport- und Kultureinrichtungen, Verwaltungsbauten, und sonstige (Bundesbauten, Gefängnisse u.a.)<sup>5</sup>.

Ganz unübersichtlich sind die Daten über *Verkaufs-Privatisierungen*<sup>6</sup>. Nur im Bereich Wohnen gibt es ein solideres Berichtssystem; danach gingen zwischen 1999 und Mitte 2014 aus Großbeständen mit mehr als 800 Wohnungen 633.000 von der öffentlichen Hand, 70.000 von ehemals gemeinnützigen und mehrere hunderttausend von anderen Wohnungsgesellschaften an große Investmentun-

Die seit 1992 *absolut gesunkenen* Investitionen deuten auf eine anhaltende Desinvestition in öffentliche Anlagen und Einrichtungen. Bei den Gemeinden mag dies unter dem Druck zwanzigjähriger Finanznot geschehen sein – aber warum bei Bund und Ländern? Als Ausweg gepriesen werden jedenfalls Privatisierungen.

Aus den vier größten Bereichen sind nur Wohnungs-Privatisierungen hinreichend dokumentiert; Verkehrsbau, Bildungs- bzw. Schulbau und Wasserversorgung können, wie erwähnt, nur anhand gut belegter Fälle besprochen werden.

### Public-Private-Partnerships

Der Begriff ist irreführend; es handelt sich hier um die vollständige Vergabe des Baus/der Sanierung und des Betriebs von Baulichkeiten an Investoren – überwiegend globale Bau- und Serviceunternehmen, die im Verbund mit Großbanken und Finanzfonds, Beratungs-, Anwalts- und Wirtschaftsprüfungs-Großbüros über große Finanzmassen, Datenbestände und Expertenwissen verfügen. Die Verträge umfassen umfangreiche Substanzerhebungen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Betriebsbestimmungen

5 <http://www.oepf-plattform.de/projekt Datenbank>. Die Angaben beruhen auf freiwilligen Meldungen und führen zu einer deutlichen Unterschätzung. Nach einer DIFU-Erhebung kann schon für 2008 ein Volumen von 10-11 Mrd. € errechnet werden (Grabow/ Schneider 2009), hinzu kommen Großprojekte des Bundes wie „Toll Collect“ oder Bundeswehr-IT-PPP mit veranschlagten Projektvolumina von 6,5 und 7,1 Mrd. € (Valentukeviciute 2011)

6 ein Überblick: Deckwirth 2008

und Gewinnsicherungsklauseln; meist tausende von Seiten, geheim gehalten zum Schutz von Unternehmensinterna. Die Ausschreibung und Vergabe ist komplex und erfordert in der Regel vier und mehr Jahre, die entsprechenden „Transaktionskosten“ werden nirgends dokumentiert; nach Expertenschätzung liegen sie bei 20 Prozent der Investitionssumme<sup>7</sup>.

## Privater Autobahnbau und -betrieb

Mit 3,3 Milliarden (fertiggestellt) und 6,8 Milliarden Euro (im Bau befindlich und geplant) ist dies ein Großteil der privaten Verkehrsbauten. *Beispiel:* Der sechsspurige Ausbau der A 1 zwischen Hamburg und Bremen mit 1 Milliarde Euro Projekt-Volumen (dar. 650 Millionen Euro Investitionen – bei einem winzigen Eigenkapitalanteil von 7,7 Prozent) erfolgte in nur vier Jahren durch ein Konsortium von John Laing (London) und Berger-Bilfinger (Frankfurt/M.), zwei global aktive Bau- und Servicekonzerne. Während der Bauzeit gab es ca. 6 km lange Abschnitte mit einseitiger Verkehrsführung in sehr engen Spuren und ebenso langen Teilen, auf denen der Verkehr frei rollen konnte; durch den intensiven Lkw-Verkehr (und ohne die sonst üblichen Umleitungs-Empfehlungen) hatten sich die Unfallzahlen hier mehr als verdoppelt. Die Kosten und die garantierten Gewinne während der 25 Jahre Betriebszeit werden aus den Mauteinnahmen gedeckt. Die geheimen Verträge umfassen 160 Aktenordner<sup>8</sup>.

Einwände kommen von Experten. So äußerte der Bundesrechnungshof „starke Zweifel“ an vorgeblichen Kostenvorteilen und wies dem Bundesverkehrsministerium, das die Projekte vorantreibt, eine Vielzahl von Berechnungsfehlern ausschließlich zugunsten der privaten Projekte nach<sup>9</sup>. Nach einem vom Verkehrsministerium in Auftrag gegebenen Gutachten sind privater Bau und Betrieb grundsätzlich teurer

als konventioneller<sup>10</sup>. Das ficht die politischen Spitzen wenig an. Für das Teilstück Nörten-Hardenberg - Seesen der A 7 hatte die zuständige niedersächsische Straßenbaubehörde einen deutlichen Kostenvorteil und eine schnellere Realisierungszeit bei konventionellem Bau errechnet. Das Verkehrsministerium korrigierte die Berechnungen der Straßenbaubehörde zugunsten der privaten Variante und befahl der widerstrebenden neuen niedersächsischen Landesregierung im Juli 2013, das private Vorhaben A 7 auszuschreiben. Der zuständige Staatssekretär Ferlemann: „Wenn die glauben, dass konventionell genauso schnell gebaut werden kann, werden die sich wundern, weil der Bund die Mittel gar nicht zuweisen wird“<sup>11</sup>.

## Privater Schulbau und -betrieb: Zwei Beispiele

Von den vielen privat gebauten und in Rückvermietung betriebenen Bildungsbauten sind nur wenige gut dokumentiert, darunter die von Rügerner<sup>12</sup> analysierten Beispiele Landkreis Offenbach (Sanierung bzw. Umbau und Betrieb von 90 Schulen, größtes Projekt in Deutschland) und Frankfurt/M. (ein Bildungszentrum, vier neue Schulen). Auftragnehmer waren globale Großunternehmen – Hochtief (Frankfurt/ M.) und SKE (Paris – Vinci-Gruppe, größter Bau- und Servicekonzern Europas), und Müller-Altvatter/Royal BAM (Amsterdam). Die Verträge wurden von den New Yorker Groß-Büros Ernst & Young (Wirtschaftsprüfer) und Freshfields Bruckhaus Deringer (Anwaltsbüro) entwickelt. Auffällig war der Durchsetzungswille der politischen Spitzen. In Offenbach beauftragten sie „Kommunikationsexperten aus der Wirtschaft“<sup>13</sup>, in Frankfurt konterten sie Berechnungen des städtischen Revisionsamts über *Kostennachteile* („Bildungszentrum Ost“: 6,5 Prozent) mit Gegengutachten, die in Eilanträgen zwei bis drei Tage vor der Magistratssitzung dennoch die an-

7 Rügerner 2008, S. 146 u. 155; Whitfield 2010, S. 249

8 Rügerner 2011 S. 143 ff.; Zeit-online 2010

9 Bundesrechnungshof 2013

10 Beckers u.a. 2009, S. 98f.

11 taz 16.1.2013 und 16.8.2013

12 Rügerner 2008, S. 81ff

13 Hülsberner 2009

gegebenen **Kostenvorteile** von 25 Prozent auf 17 Prozent korrigierten.

In beiden Fällen wurde der Bau absolut termingerecht fertiggestellt. In beiden gab es Ärger während der Bauzeit (große Raumprobleme beim Umbau, verkleinerte Klassenzimmer, defizitäre Gemeinschaftseinrichtungen) und beim Betrieb (private Weitervermarktung von Flächen, erhöhte Energiekosten durch Billig-Material, Ausnutzung von Vertrags-Unklarheiten und „Hickhack“ bei Baudetails und Instandhaltungspflichten). Gravierendste Folge in beiden Städten war die unerwartet hohe Mietsteigerung. In Frankfurt gab es im Fall der vier Schulen schon im ersten Jahr (2010) 6,2 Prozent höhere Mieten statt der vertraglich vereinbarten 2,1 Prozent pro Jahr. In Offenbach betrug die Mieten schon im ersten Jahr 2006 190 Prozent der vor der Sanierung getragenen Kosten und hatten sich bis 2011 auf 260 Prozent erhöht. Zur Deckung der Kosten ging der Landkreis hohe Schulden ein und wurde deshalb 2010 und 2011 vom Regierungspräsidium zu allgemeiner Haushaltssperre und drastischen Ausgabenkürzungen verpflichtet<sup>14</sup>.

## Verkaufs-Privatisierung

Der Verkauf großer Infrastrukturen an Großinvestoren wurde populär seit dem Anwachsen öffentlicher Finanznot im Zusammenhang mit gestiegenen Sozialleistungslasten und mit Steuersenkungen. In Verkaufsverträgen werden Versorgungspflichten festgelegt, die nicht einfach durchzusetzen sind, besonders beim Weiterverkauf durch die Privaten – einer zentralen Gewinnquelle. Die Verkäufe sind zugleich Teil eines politischen Projekts zum Rückbau des Staats, v.a. des Sozialstaats.

## Verkauf großer Wohnungsbestände

Seit Ende der 1990er Jahre drängen globale Immobilienfonds und Investmentgesellschaften

auf den deutschen Wohnungsmarkt, der als „unterbewertet“ gilt. Sie kauften überwiegend große Bestände (mehr als 800 Wohnungen) oder ganze Wohnungsgesellschaften v.a. von Kommunen, ehemaligen Staatsunternehmen (etwa der Bundesbahn) und Landesinstitutionen, aber auch von privaten Unternehmen. Höhepunkte mit jährlich über 300.000 gehandelten Wohnungen waren die Jahre 2004 bis 2007 (vorwiegend Käufe) und ab 2013 (ganz überwiegend Wiederverkäufe); dazwischen lag das Tief der Finanzkrise<sup>15</sup>. Mehr als die Hälfte der Transaktionen tätigten nur drei bis vier Gesellschaften. Der Private-Equity-Fonds „Cerberus“ (Bank Goldman Sachs) erwarb 120.000 Wohnungen und kauft und verkauft bis heute große Bestände bzw. Anteile. Die „Deutsche Wohnen“ (Gründerin 1999: Deutsche Bank) wurde 2006 an die Börse gebracht und besitzt 150.000 Wohnungen. Die „GAGFAH SA“ des Private-Equity-Mischfonds „Fortress“ erwarb 2003-2007 145.000 Wohnungen. Ende 2014 wurde sie übernommen von der „Deutsche Annington“ (Terra Firma/ Citigroup), diese ist seitdem mit 340.000 Wohnungen das größte private Immobilienunternehmen in Deutschland<sup>16</sup>.

*Equity-Fonds kaufen „unterbewertete Aktiva“ mit Hilfe maximaler Kredite, werfen sie auf durch Finanztechniken, Rationalisierung, Schließung bzw. Auslagerung ertragsarmer Teile und verkaufen sie rasch wieder, Substanz-Investitionen sind selten. Die Unternehmen setzen max. 10-20 Prozent eigenes Kapital ein. Durch diese sog. Hebelwirkung zahlt sich jede Kostensenkung und/oder Gewinn-Verbesserung als vier- bis fünf-fach multiplizierte Profiterhöhung aus. Die erwartete Profitmarge von 15-20 Prozent pro Jahr lässt sich nur in Zeiten niedriger Kreditzinsen halten, wenn die aufgewerteten Objekte nach 4-7 Jahren verkauft werden.<sup>17</sup>*

<sup>14</sup> Financial Times Deutschland 17.3.2012; Frankfurter Rundschau 9.2.2010, 31.1.2011 und 6.9.2012

<sup>15</sup> Hallenberg 2008; BBSR 2014

<sup>16</sup> BBSR 2014; Hallenberg 2008; www.Handelsblatt.com 16.5.2012; Kockelkorn 2007

<sup>17</sup> Lorrain 2008

Die Aufwertung von Wohnungsbeständen besteht in

- Rationalisierung und/oder Out-Sourcing von Verwaltung und Service
- Senkung von Leerständen in Problem-Beständen (drei Viertel des Besitzes) – oft mit Preisnachlässen – und Zurückfahren der Instandhaltung
- Investitionen mit raschen Preiserhöhungen in guten Beständen
- und insgesamt in Finanztechniken (z.B. Nutzung der „Hebelwirkung“, rasche Refinanzierung durch Wertpapiere, Börsengänge).

Die Aktivitäten konzentrieren sich auf „dynamische“ Standorte wie Berlin oder Frankfurt/M. und auf Großstädte mit vielen Leerständen (z.B. Ruhrgebiet, Leipzig) und hier vorzugsweise auf ältere Bestände mit vielen Sozialhilfe-/Hartz IV-Beziehern<sup>18</sup>.

Den BewohnerInnen guter Bestände stehen damit andauernde Unruhe durch Umbauten, kräftige Mieterhöhungen und aufdringliche Verkaufsangebote ins Haus. Für die vielen BewohnerInnen von Problem-Beständen sind die Mieterhöhungen meist geringer als befürchtet, sie sind aber konfrontiert mit undurchschaubar erhöhten Nebenkosten, verschlechtertem Service, Ärger wegen nicht beseitigter Schäden und Verunsicherung durch Weiterverkäufe, und starkem Bewohnerwechsel<sup>19</sup>.

Kommunen verkauften hauptsächlich zur Senkung von Finanzlasten oder zur Finanzierung von Investitionen in andere Wohnungsbestände. So wurde z.B. die Stadt Dresden 2006 mit dem Verkauf von 48.000 Wohnungen der kommunalen WOBA an die GAGFAH auf einen

Schlag ihre Schulden los. Mit wenig Erfolg versuchte sie danach jahrelang, vertraglich festgelegte Instandhaltungen und Mieterschutz durchzusetzen; nachgiebig wurde die GAGFAH erst, als sie schon den Ausstieg plante<sup>20</sup>. Seit ein Bürgerentscheid in Freiburg 2006 einen vom „Grünen“-Bürgermeister Salomon geplanten Verkauf von 8.000 kommunalen Wohnungen stoppte, gelten kommunale Verkäufe als politisch nicht mehr durchsetzbar<sup>21</sup>. In anderen Bereichen der öffentlichen Hand wurden weiterhin große Wohnungsbestände verkauft, wenn auch in sinkendem Maße.

## Verkaufs-Privatisierung: Wasserversorgung – Beispiel Berlin

Das Geschäft mit diesem „natürlichen Monopol“ kam vor 25 Jahren in Schwung, als die französischen Konzerne Vivendi/Veolia, Suez und SAUR auf den Weltmarkt drängten, es folgten weitere Konzerne. Mitte der 2000er Jahre gab es spektakuläre Rückschläge v.a. in Lateinamerika und Südostasien. Aufgrund unzureichender Leistungen und ruppiger Praktiken gab es dort ebenso wie in England und Deutschland Widerstand. Gleichwohl waren schon 2007 in Deutschland private Unternehmen an zwei Dritteln der Wasser- und Abwasserbetriebe von Großstädten beteiligt<sup>22</sup>.

Die Teilprivatisierung der „Berliner Wasserbetriebe“ (BWB) ist exemplarisch, aber besser dokumentiert als andere Fälle. 1994 begründete der damalige Finanzsenator Pieroth (CDU) Verkaufspläne: „Es geht um Ordnungspolitik und einen schlanken Staat“. Seine Nachfolgerin Fugmann-Heesing (SPD) – sie stieg später selbst in das Privatisierungsgeschäft ein – brachte auch die SPD zur Zustimmung. Das Land Berlin verkaufte 1998 49,9 Prozent der Berliner Wasserbetriebe zu 1,67 Milliarden Euro (ein Preis unter Substanzwert) an Vivendi/Veolia (Paris) und RWE. Das Land trat damit, bera-

<sup>18</sup> Hallenberg 2008

<sup>19</sup> Müller 2012

<sup>20</sup> Kofner 2012

<sup>21</sup> Hallenberg 2008

<sup>22</sup> Deckwirth 2008, S. 84f.

ten von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Merrill-Lynch, in eine Holding ein mit weiteren Tochtergesellschaften – deren folgende Verluste es mit tragen musste<sup>23</sup>. Erst ab 2003 erzielten die Privaten und ab 2007 das Land ernsthaft *Gewinne*. Zwischen 1999 und 2009 wurden trotz neuer Tochtergesellschaften 15 Prozent der *Mitarbeiterstellen* abgebaut, im Kernbetrieb gar 25 Prozent. Die *Investitionen* waren seit 2000 gegenüber 1997 auf zwei Drittel zurückgegangen – das reicht nur für eine jährliche Erneuerung von 0,28 Prozent des Leitungsnetzes. Die *Wasserpreise*, vertraglich bis 2003 auf 3,85 Euro/m<sup>3</sup> fixiert, stiegen kontinuierlich auf 5,10 Euro/m<sup>3</sup> im Jahr 2011 (höher als in allen Großstädten mit mehr als 500.000 Ew.) und wurden vom Kartellamt beanstandet<sup>24</sup>.

Die Teil-Privatisierung traf von Anfang an auf eine schlagkräftige Gegenbewegung, gestützt durch ein Netzwerk von Fachleuten. Nach einer Klage gegen den Kaufvertrag 1999 annullierte das Berliner Landesverfassungsgericht Gewinnklauseln<sup>25</sup>; vorbeugend war allerdings im Konsortialvertrag § 23 festgelegt, Nachteile einer „Nichtigerklärung“ durch ein Gericht seien „in vollem Umfang“ durch das Land Berlin auszugleichen. Es gab heftige Reaktionen auf Wasserpreis-Erhöhungen und publizitätswirksame Beschwerden über Leistungsmängel wie Rohrbrüche oder Kolibakterien. Spektakulärster Erfolg war die gegen den Widerstand des Senats durchgesetzte Volksabstimmung vom 13.2.2011, die die Veröffentlichung der Verkaufsverträge und einen Rückkauf erzwang. Dieser erfolgte 2012 und 2013 für gut 1,2 Milliarden Euro. Die Kosten der hierfür aufgenommenen Kredite müssen freilich die NutzerInnen tragen<sup>26</sup>.

23 Berliner Wassertisch 2011, S. 48ff. und 95ff.; Werle 2005

24 Waßmuth / Heiser 2012; Berliner Wassertisch 2011 S. 69

25 Das Verfassungsgericht hatte festgestellt, die „Wasserversorgung als Bestandteil staatlicher Daseinsvorsorge“ dürfe „auch bei Beteiligung Dritter“ – gemeint: RWE und Veolia – „nicht dem öffentlichen Recht entzogen werden“ (zit. n. Berliner Wassertisch 2011, S. 4), und ebd., S. 4ff. und 39ff.

26 <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoeigen/nachrichten/artikel30112.php>

## Privatisierung – Nutzen für wen?

Die beteiligten *Unternehmen* genießen den Vorteil langfristig gesicherter und vor Konkurrenz geschützter Gewinne bei geringem Risiko – die Nutzer sind schließlich auf Wohnung und Schulen, auf Wasser-, Energie- und Verkehrsleistungen angewiesen. Sie schneiden ihre Betriebsausgaben auf eine mittlere Übernahmeweit zu, z.B. in der Materialauswahl, und zu erwarten ist schlechte Instandhaltung<sup>27</sup>. Dies gilt auch meist bei Käufen: Desinvestition macht Sinn, da und so weit die Privaten beim Auslaufen von Gewinnvorsprüngen, bei Ertragseinbußen oder beim Auftauchen günstigerer Anlagefelder ihren Vertrag oder Besitz abstoßen; sie realisieren dabei oft noch hohe Verkaufsgewinne.

Für die *NutzerInnen* haben Verkaufs-Privatisierungen keine erkennbaren Vorteile, die Nachteile – rasche Preissteigerungen und/ oder Substanzverfall, Misslichkeiten bei der Nutzung – treten recht rasch zutage. Anders bei PPP: Die NutzerInnen sind für eine rasche Verbesserung der Straßen und Gebäude dankbar – aber diese gibt es auch bei konventionellem Bau. Material-, Instandhaltungs- und Servicemängel (Subcontracting!) zeigen sich erst nach einigen Jahren. Für die Beschäftigten entstehen erhebliche Nachteile vor allem durch das generell praktizierte Subcontracting.

Für die *öffentliche Hand* bedeutet jede Privatisierung von Infrastrukturen den Verlust von Einflussmöglichkeiten auf das Funktionieren der Wirtschaft und auf die Wohlfahrt der BürgerInnen. Der Verkauf von Infrastrukturen schafft Ausgabenspielräume, unter der Schuldenbremse notwendiger denn je (zum Teil auf Kosten schwindender Gebühreneinnahmen). Unternehmen in öffentlichem Besitz können sich durch (Teil-)Verkäufe Liquidität verschaffen. Den rasch entstehenden Instandhaltungsmängeln kann die öffentliche Hand mit

27 „Der Private wird nicht eine an dem Lebenszyklus orientierte sondern eine an der Konzessionslaufzeit orientierte Erhaltungsstrategie verfolgen.“ (Bundesrechnungshof 2009, S. 24, zu Autobahn-PPPs)

Gerichtsverfahren bezukommen versuchen, aber deren Ausgang ist unabsehbar; oder sie übernehmen Nachbesserungen auf eigene Kosten. PPPs sind in der Regel kostenträchtiger als konventioneller Bau und ziehen hohe Ausgabenfestlegungen für 20-50 Jahre nach sich. Die Kreditfinanzierung für Private ist teurer als für die öffentliche Hand. Auch sonstige Betriebskosten wachsen: In allen Verträgen sind „unvorhersehbare Kosten“ geregelt. Diese werden in der Regel in *Nachverhandlungen* von der öffentlichen Hand übernommen, denn sie steht vor dem Risiko eines Bankrotts des Trägers und einer Übernahme des Projekts in schlechtem Zustand<sup>28</sup>. Taktischer Vorteil: PPP-Kosten sind in öffentlichen Haushalten kaum identifizierbar, im Gegensatz zu Krediten (Schuldenbremse!).

## Die Durchzugskraft der Privatisierung

Man könnte argumentieren, dass hier Negativbeispiele aufgeführt werden. Es fehlt jedoch an solide belegten Positivbeispielen, seitens der Befürworter dominieren Praxishandbücher und Erfolgsanpreisungen. Nach Synopsen vieler Untersuchungen aus Großbritannien stehen einem schwachen Zusatznutzen für die Gesamtwirtschaft gesellschaftlich eine Einkommens-Umverteilung von unten nach oben und erhebliche Nachteile für Beschäftigte und Konsumenten gegenüber<sup>29</sup>. Wie erklärt sich dann ihr beharrliches Vordringen?

Die Privatisierung von Infrastrukturen ist Teil eines politischen Projekts, das darauf zielt, nicht nur privatwirtschaftliche Verfahren, sondern die Privatwirtschaft selbst in staatlichen Aktivitätsfeldern unterzubringen. Treibend ist die EU, die mit einer wachsenden Zahl von vernetzten Arbeitsgruppen Regierungen und Gemeinden in einen Privatisierungskurs drängt, nicht zuletzt durch Fördergelder. Dem folgen auch nationale Kommissionen und „Task Forces“ und viele Gemeinden (ohne seit den 1990er

Jahren auf betriebswirtschaftliche Verfahren getrimmt). In allen relevanten Gremien gibt es eine „überproportionale Präsenz von Interessenvertretern der Wirtschaft“. Sack bezeichnet die Entscheidungsfindung als ein System zirkulärer Selbstbestätigung, das negative Erfahrungen systematisch ausschließt.<sup>30</sup> Dies nicht zuletzt wegen des Abbaus staatlicher Expertise, die zunehmend den globalen Beratungsfirmen überlassen wird. Nach Crouch ist dies paradigmatisch für „Postdemokratie“: Die politischen Entscheider lösen sich von ihrer Partei- und Verwaltungs-Basis, verlassen sich zunehmend auf Experten-Netzwerke, verlagern staatliche Funktionen an die Privatwirtschaft und kooperieren hierbei mit Großunternehmens-Eliten und Beratungsunternehmen<sup>31</sup>. Dies führt zu einem systematischen Vorrang von Unternehmensinteressen gegenüber demokratischer Kontrolle und Gemeinwohl-Interessen.

Dem entspricht die Macht von globalen Großbanken, Investment-Unternehmen und kooperierenden Beratungs-, Anwalts- und Wirtschaftsprüfungs-Großbüros, die zusammen mit globalen Bau- und Serviceunternehmen den Privatisierungs-Markt beherrschen. Ihre *Marktmacht* ergibt sich einmal aus ihrer Größe und Vernetzung untereinander und mit staatlichen Kooperanten und aus der Größe der Projekte, für die nur wenige Unternehmen hinreichende Finanzmassen mobilisieren können. Bei Ausschreibungen gibt es kaum Konkurrenz, oft meldet sich nur ein Bieter. Die Privatisierungsbranche entwickelt zugleich und in wachsendem Ausmaß *Informationsmacht* auf Basis ihrer kumulierten Unternehmensdaten und Bearbeitungskapazität. Und sie wird in dem Maße, wie sie an der Formulierung von Politik beteiligt ist, eine (interessengeleitete) *politische Macht*<sup>32</sup>. In den privatisierten Infrastrukturen ist jedenfalls nicht der Markt mit seinen Korrek-

28 Whitfield 2010, S. 248ff.  
29 ebd., S. 75ff. und 91ff.

30 Zit. aus Krischok 2010, S. 40; vgl. S. 39ff.; Sack 2009, S. 166ff. u. 172

31 Crouch 2013, S. 93ff. und 119ff.

32 Krischok 2010, S. 85; Lorrain 2011, S. 115f.

turmechanismen eingekehrt, sondern Großunternehmens-Herrschaft<sup>33</sup>.

Die Nachteile der Privatisierung sprechen sich langsam herum. In vielen skeptisch gewordenen Städten gibt es neuerdings Tendenzen zu „Rekommunalisierung“. Doch das Rad lässt sich nur zurückdrehen, wenn eine schlechte Konstellation den Rückzug privater Firmen nahe legt. Solche Ausstiege könnten eine Chance zum Rückerwerb durch Kommunen sein – aber was ist sinnvoller: Abgewirtschaftete Bestände zu erwerben – oder sie „Geier-Investoren“ zu überlassen? Auch BürgerInnen leisten Widerstand, wie man etwa in Freiburg oder Berlin sehen konnte. Aber ein Erfolg hängt nicht nur von der Rückzugsbereitschaft der Privaten ab, sondern erfordert großen Finanzaufwand – den die BürgerInnen tragen müssen, aber nicht verursacht haben. Gute Verbündete sind Rechnungsprüfungs-Behörden und Gerichte; Juristen haben noch einen Begriff von der staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge. Rekommunalisierung, Widerstand und Gerichtsverfahren sind immerhin ein Hoffnungsschimmer angesichts des bislang ungebremsten Zuges zur Privatisierung. ■

#### Literatur

- BBR 2008: Transaktionen großer Wohnungsportfolios in Deutschland. Bonn (BBR-Berichte Kompakt 1).
- BBSR 2014: Wohnungstransaktionsvolumen im ersten Halbjahr 2014 weiterhin auf hohem Niveau. Bonn (BBSR-Analysen Kompakt 10).
- Beckers, Thorsten; Klatt, Jan Peter; Maerschalk, Günter 2009. Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen. Endbericht. Berlin: WIP/ TÜV Rheinland/ BMWi & BMBF.
- Berliner Wassertisch 2011. Unser Wasser. Informationen rund um die Teil-Privatisierung des Berliner Wassers. Berlin 18.9.2011.
- Bundesrechnungshof 2009. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Bonn.
- Bundesrechnungshof 2013. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. Bonn.
- Crouch, Colin 2013. Postdemokratie. Frankfurt/ M.: Suhrkamp (10. Aufl.).
- Deckwirth, Christina 2008. „Der Erfolg der Global Player: Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland“, in Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, hrsg. v. Bieling, H.-J.; u.a. S. 64-95. Münster: Westf. Dampfboot.
- „Gemeindefinanzbericht“ 2008 und 2012, in: Der Städtetag Nr. 5/ 2008 und <http://www.staedtetag.de/publikationen/gfb/index.html>.
- Grabow, Busso; Schneider, Stefan 2009. „PPP-Projekte in Deutschland 2008. Verbreitung, Erfahrungen, Perspektiven“, in Public Private Partnership. Das Handbuch, hrsg. v. Baumgärtner, Frank; u. a. S. 224-243 Frankfurt/M.: F.A.Z.-Inst. f. Management-, Markt- und Medieninformation.
- Hallenberg, Bernd 2008. „Transformation der Wohnangebotslandschaft. Ergebnisse des Projektes für entspannte Wohnungsmärkte“, in: vhw-Forum Wohneigentum Nr. 2, S. 58-70.
- Hülsbener, Doris 2009. „Schulsanierung im Abo: 90 Schulen in fünf Jahren“, in: Public Private Partnership. Das Handbuch a.a.O.
- Kockelkorn, Anne 2007. „Von Höllenhunden und Festungen“, in Stadtbauwelt 173, S. 20-28.
- Kofner, Stefan 2012. „Strategien und Rahmenbedingungen kapitalmarktorientierter Wohnungsunternehmen am Beispiel der GAGFAH“, in Zur Zukunft der kommunalen Wohnungspolitik in Deutschland und Europa hrsg. v. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, S. 77-101. Halle.
- Krischok, Arndt 2010. Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public-Private Partnerships. Potsdam: Universitätsverlag.
- Lorrain, Dominique 2011. « La main discrète. La finance globale dans la ville », in : Revue française de science politique 61, S.1097-1122.
- Mühlenkamp, Holger 2002. „Marktversagen‘ als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand“, in: Europäische Union und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge hrsg. v. Hrbek, R. S. 65-78. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Sebastian 2012. Wie Wohnen prekär wird. Finanzinvestoren, Schrottimmobilien und Hartz IV. Dortmund: Sozialforschungsstelle.
- Rügemeier, Jürgen 2008, 2. erw. Aufl. 2011. „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Bielefeld: transcript.
- Sack, Detlef 2009. Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Valentukeviciute, Laura 2011: PPP – zum Verbleib von zig Milliarden Euro gibt es nur Meinungsumfragen. <http://blog.gemeingut.org/wp-content/uploads/2011/12/FB-04-PPP-Umfragen.pdf>.
- Waßmuth, C.; Heiser, S. 2012. Berliner Wasserbetriebe nach der Privatisierung: Zahlen und Diagramme. [http://www.wollt-ihw-wissen.de/wp-content/uploads/2012/03/Wasserzahlen\\_und\\_Diagramme\\_2011\\_12\\_16.pdf](http://www.wollt-ihw-wissen.de/wp-content/uploads/2012/03/Wasserzahlen_und_Diagramme_2011_12_16.pdf).
- Werle, H. 2005. Zwischen Gemeinwohl und Profitinteresse. Erfahrungen bei der Teilprivatisierung der Wasserwirtschaft in Berlin. Stuttgart: Brot für die Welt.
- Whitfield, Dexter 2010. Global Auction of Public Assets. Public sector alternatives to the infrastructure market & Public Private Partnerships. Nottingham: Spokesman.
- Zeit-online 2010 (<http://www.zeit.de/2010/29/DOS-Autobahn>).

☞ Dr. phil Rainer Neef, war bis 2010 akad. Oberrat für Stadt- und Regionalsoziologie am Institut für Soziologie der Universität Göttingen. Arbeitsbereiche: Problemviertel in Deutschland und Frankreich; informelle Wirtschaft in Osteuropa; Privatisierung öffentlicher Leistungen.

33 Crouch 2011, S. 120ff