



Foto: Christian Kiel

## Privatisierung kommunal

### Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland

von Christina Deckwirth ■ ■

» Lange Zeit galt die Bundesrepublik Deutschland als recht schwerfälliges Privatisierungsland. Tatsächlich begann etwa die Restrukturierung der zwei großen Staatsunternehmen im Infrastrukturbereich, Bundespost und Bundesbahn, zunächst recht zögerlich. Europäische Einflüsse, finanzielle Zwänge durch die Wiedervereinigung sowie die ideologische Öffnung einer breiten Akteurskonstellation zugunsten einer Wettbewerbsorientierung ermöglichten allerdings Mitte der 1990er Jahre einen Durchbruch im Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess. Mittlerweile sind nun die ehemaligen Staatsunternehmen nach wettbewerblichen Maßstäben restrukturiert worden (vgl. Deckwirth 2008). Die Deutsche Post, die Telekom, Lufthansa oder die Energieriesen RWE und E.on agieren als Global Player auf dem Weltmarkt. Gleichzeitig wird auch in den Kommunen der Verkauf der öffentlichen Unternehmen vorangetrieben. Anders aber als die öffentlichkeitswirksamen Börsengänge – seien sie bereits vollzogen oder nur geplant – der Post, Telekom und Deutschen Bahn – vollzieht sich die Privatisierung in den Kommunen eher schleichend. Erst in den letzten Jahren erfahren sie zunehmende Aufmerksamkeit, nachdem sich in vielen Orten lokale Initiativen gegründet haben, die auf Missstände aufmerksam machen. Die Forderungen nach Rekommunalisierungen werden lauter. Die Entwicklung in den Kommunen wird daher wesentlich dazu beitragen, wie sich der Privatisierungsprozess in Deutschland weiterentwickelt.

In Deutschland sind die Kommunen zentrale Träger öffentlicher Aufgaben – sie erbringen etwa Zweidrittel aller öffentlichen Investitionen (vgl.

Wollmann 2002: 5). Im europäischen Vergleich zeichnet sich der öffentliche Sektor der Bundesrepublik durch eine hohe Bedeutung der Kommunalwirtschaft und das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung aus, die historisch durch die späte Bildung eines deutschen Nationalstaats bedingt sind (vgl. Mayer 2007: 50). Zu den klassischen Feldern der öffentlichen Kommunalwirtschaft zählen die Versorgungswirtschaft, d.h. die Energie- und Wasserversorgung, die Abfall- und Abwasserentsorgung, der ÖPNV sowie die Sparkassen. In den Bereichen Rettungsdienste, Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Alten- und Pflegeheime schließlich ergänzen sich kommunale und freie, v.a. kirchliche Träger. Die Privatisierung dieser kommunalen Aufgaben ist unterschiedlich weit fortgeschritten (vgl. Abbildung 1). Sektoren mit hoher Ausgliederungsquote sind die Versorgungswirtschaft (Strom, Gas), der ÖPNV sowie Krankenhäuser (vgl. Richter et al. 2006: 121). Kaum von Ausgliederungen betroffen dagegen sind Kindertagesstätten, Sportstätten oder kulturelle Einrichtungen wie Büchereien.

Besonders aktive Privatisierer sind die größeren Städte, die mit lukrativeren Privatisierungsobjekten um Investoren werben können: Im Rahmen einer Befragung von 300 Kommunen gaben 72 Prozent der befragten Städte mit mehr als 200.000 EinwohnerInnen an, materielle Privatisierungen vorgenommen zu haben (Janetschek 2007: 4, vgl. auch Richter et al 2006: 114). Insgesamt repräsentieren die Städte, in denen öffentliche Unternehmen (teil-)verkauft wurden, bereits mehr als die Hälfte der Bevölkerung in der Bundesrepublik (vgl. ebd.: 13). Mittlerweile lässt sich jedoch ein leichter Ab-

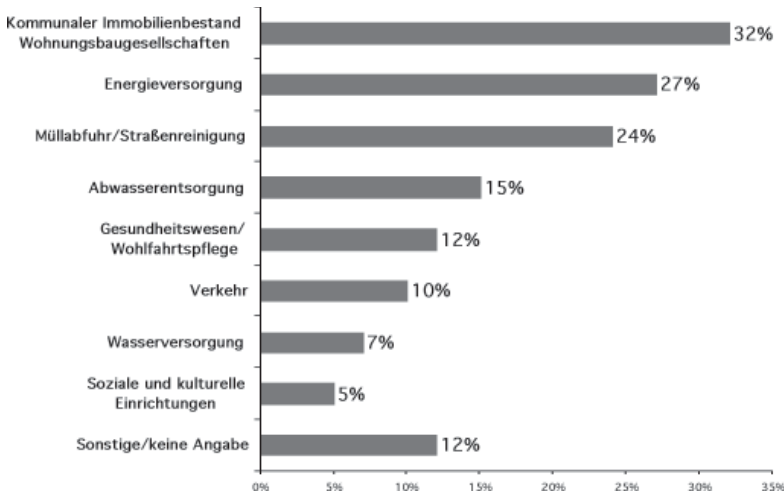


Abbildung 1: Sektoren, in denen Kommunen Privatisierungen vorgenommen haben. Quelle: Ernst & Young 2007.

wärtstrend bei den Privatisierungsbestrebungen in der Kommune erkennen. So sanken die Einnahmen, die aus Veräußerungen erzielt wurden, zwischen den Jahren 2000 und 2006 von 4,6 Prozent auf 3,9 Prozent der gesamten kommunalen Einnahmen (vgl. Abbildung 2). Als Anlass für die Privatisierungsbestrebungen in Kommunen werden vor allem die leeren kommunalen Haushalte genannt, die durch die Einnahmeverluste durch Steuerreformen, den konjunkturell bedingten Rückgang der Gewerbesteuer sowie eine makroökonomische Austeritätspolitik herbeigeführt wurden. Kommunen erscheint ein Verkauf ihrer Stadtwerke, Kliniken und Wohnungsbestände häufig als einziger Ausweg, um wachsende Investitionslücken zu schließen und den kommunalen Haushalt zu entlasten (vgl. Huffschmid 2007; Janetschek 2007: 5).

Darüber hinaus wird der Privatisierungsprozess aber auch durch die europäische und deutsche Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Vergabepolitik beschleunigt, die die bestehenden Ordnungsrahmen für die Kommunalwirtschaft verändern. Schließlich trägt die Einführung von Elementen des »New Public Management« zu einer Restrukturierung kommunaler Tätigkeitsfelder bei. Seit Beginn der 1990er Jahre übertrug die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanage-

ment (KGSt) dieses zunächst im angelsächsischen Raum entwickelte Modell in Form des »Neuen Steuerungsmodells« (NSM) auf die kommunale Verwaltung in Deutschland. Das NSM zielt vor allem auf eine betriebswirtschaftliche Modernisierung der Verwaltung sowie auf eine Beschränkung kommunaler Aufgaben durch Outsourcing und Privatisierung (vgl. Wollmann 2002: 15f.). Dem NSM steht der Gedanke Pate, Kommunen und Städte selbst zu Konzernen bzw. »Profit-Center« umzubauen (vgl. Wohlfahrt/Zühlke 2005).

## □ Die Reorganisation der Kommunalwirtschaft: Schleichende Privatisierung im Energie- und Wassersektor

Am Beispiel der kommunalen Versorgungsunternehmen in den Sektoren Energie und Wasser lässt sich die Privatisierung der Kommunalwirtschaft genauer nachzeichnen. Zum sektorspezifischen Ordnungsrahmen der Energie- und Wasserwirtschaft gehörten vor allem die Gebietsmonopole, die den Markt unter den Versorgungsunternehmen aufteilen und durch Demarkationsverträge das Engagement außerhalb dieser Monopolgebiete untersagten. Im Energiesektor belieferten die großen Verbundunternehmen wie RWE,

VEBA und VIAG aufgrund der Konzessionsverträge zwischen Kommunen und lokalen Versorgungsunternehmen nicht direkt den Endverbraucher. In der Energiewirtschaft galt diese Wettbewerbsordnung bis 1998, in der Wasserwirtschaft besteht das Modell der Gebietsmonopole bis heute fort. Ein wichtiges Instrument zur Organisation und Finanzierung der gemeindeeigenen Versorgungsdienstleistungen war der kommunale Querverbund, d.h. die Erbringung mehrerer Dienstleistungen aus einer Hand: meist Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung sowie ÖPNV und Bäder.

Die Liberalisierung des deutschen Energiemarktes begann in den frühen 1990er Jahren. Das Energiewirtschaftsgesetz von 1998 führte zu einer sofortigen und vollständigen Marktöffnung im Elektrizitätssektor, da in Deutschland bereits eine Vielzahl von Energieunternehmen tätig war, wählte die Bundesregierung den »verhandelten Netzzugang«. Das bedeutet, dass die Marktteilnehmer – und nicht eine Regulierungsbehörde – über Verbändevereinbarungen selbst die Bedingungen und Entgelte des Netzzugangs festlegen sollten. Von den ehemals neun Verbundunternehmen zu Beginn der 1990er Jahre bestehen heute nur noch vier: Die beiden größten Energieunternehmen sind

RWE und E.on, die mit ihrem Marktanteil von 60 Prozent laut Bundeskartellamt (2003: 163f.) ein »Duopol« bilden. Dahinter folgen EnBW (Energie Baden-Württemberg) und Vattenfall Europe, Tochter des schwedischen Staatskonzerns Vattenfall AB. Infolge der Liberalisierung wurden diese Unternehmen auch auf der kommunalen Ebene aktiv und kauften Anteile an kommunalen Energieversorgungsunternehmen bzw. Stadtwerken.

Der deutsche Wassersektor liefert ein erstaunliches Beispiel für einen Privatisierungsprozess ohne vorangehende Sektorliberalisierung. In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2002 forderte der Bundestag die Bundesregierung auf, statt der Liberalisierung nun eine »Modernisierungsstrategie« zu entwickeln (vgl. Bundestag 2002), um die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher WVUs nun durch eine Zentralisierung und die Förderung von privatwirtschaftlichem Engagement zu steigern (vgl. ebd.). Ob dieser Prozess auch eine Veränderung des wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmens nach sich ziehen wird, ist eher fraglich (vgl. Scherrer et al. 2004: 69). Trotz einer fehlenden kohärenten Liberalisierungspolitik und der noch immer bestehenden Gebietsmonopole finden im Wassersektor umfangreiche Privatisierungsprozesse statt. Durch die Erbringung der Energie- und

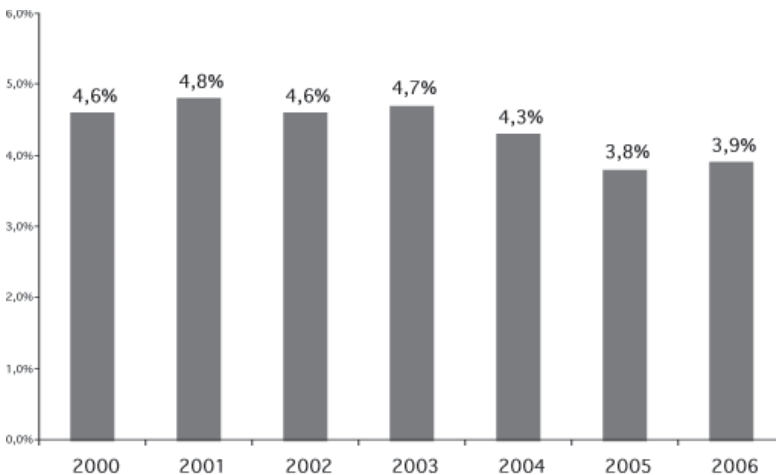


Abbildung 2: Einnahmen, die Kommunen aus Vermögensveräußerungen erzielt haben. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Wasserversorgung in Form von Querverbänden führte die Energiemarktliberalisierung zur gleichzeitigen Privatisierung der Wasserversorgung – quasi als »Nebenwirkung«. Die vier großen Energiekonzerne zeigten sich am gleichzeitigen Aufkauf des Wassergeschäfts interessiert, weil der Wassersektor durch die noch bestehenden Gebietsmonopole Sicherheiten bietet und damit auch langfristige Kunden bindet (vgl. Musiolik 2007: 49f). Im Jahr 2004 wurden etwa ein Drittel der deutschen Bevölkerung von Wasserversorgungsunternehmen versorgt, an denen private Unternehmen beteiligt sind (vgl. ebd.: 93).

## □ Privatisierung im Gesundheitswesen: Das Vordringen der Krankenhaus- konzerne

»» Das Gesundheitswesen in der Bundesrepublik war schon vor Beginn der Restrukturierung vorrangig nicht-staatlich organisiert. Es ist weitgehend von freien Berufen wie Ärzten und Apothekern, Pharmaunternehmen oder freien Trägern im Bereich der Krankenhäuser dominiert (vgl. Bäcker et al 2000: 47ff). Selbst die Finanzierung erfolgt nur in geringem Maße direkt durch den Staat, sondern vor allem durch Sozialversicherungen. Die öffentliche Hand betätigt sich allerdings in Form der Einrichtung von Gesundheitsämtern sowie als Träger von städtischen oder Landes-Krankenhäusern sowie Hochschulkliniken.

Der wohl auffälligste Trend im Reorganisationsprozess der Krankenhäuser in Deutschland ist der (Teil-)Verkauf an neu entstandene Krankenhauskonzerne (vgl. Schulten 2006). Eine erste größere Welle der Krankenhausverkäufe setzte zu Beginn der 1990er Jahre ein. Als Teil des Transformationsprozesses nach der Wiedervereinigung betraf sie vor allem die neuen Bundesländer. Eine zweite Welle der Krankenhausprivatisierungen begann Anfang des neuen Jahrtausends und betraf nun auch vermehrt Kliniken in Westdeutschland. Neben fehlenden öffentlichen Investitionen liegen die Ursachen für die Privatisierungen in Veränderungen des Finanzierungssystem der Krankenhäuser seit

den 1990er Jahren (Einführung der Budgetdeckung und der Fallpauschalen, vgl. Boehlke/Schulten 2008: 25f). Im Vergleich zum Jahr 1991 ist der Anteil privater Krankenhäuser bis 2004 um 10,8 Prozent gewachsen, während die öffentlich betriebenen um 10,0 Prozent gefallen sind (vgl. ebd.: 4). Von den insgesamt 1.846 Krankenhäusern in Deutschland befanden sich im Jahr 2006 26,4 Prozent in privater Hand, 38,6 in freigemeinnütziger und 35,0 Prozent in öffentlicher Trägerschaft (Die Angaben beziehen sich auf Allgemeinkrankenhäuser mit Unikliniken, ohne psychiatrische Fachkliniken und Rehabilitations-Krankenhäuser, Stand 31.12.2005. Vgl. Stumpfögger 2007: 5). Mit 51,5 Prozent befindet sich allerdings noch die knappe Mehrheit aller Krankenhausbetten in öffentlicher Hand, während sich 12,2 Prozent der Betten in privaten Krankenhäusern befinden (vgl. ebd.). Der spektakulärste Fall einer Krankenhausprivatisierung war die Veräußerung des Universitäts-Klinikums Marburg-Gießen. Nach der zweiten Welle der Privatisierung seit den Jahren 2001/2002 zeichnet sich nach Einschätzung der Bundesärztekammer (2007: 45) eine »Intensivierung« der Verkäufe ab. Etwa 150 Kliniken – darunter psychiatrische Einrichtungen und Universitäts-Kliniken – sind dabei nach Angaben des Deutschen Krankenhausinstituts strategisch interessant für private Investoren (vgl. ebd.).

Mittlerweile hat sich in der Bundesrepublik ein dynamischer Krankenhausmarkt entwickelt, der durch einen steigenden Marktanteil privater Konzerne und Unternehmenskonzentrationen geprägt ist. Der größte Käufer ist die Asklepios Kliniken GmbH, die im Jahr 2006 72 Kliniken betrieb. Gefolgt wird sie von Helios Kliniken Gruppe (56 Kliniken), Rhön-Klinikum AG (45 Kliniken) und Sana Kliniken (33 Kliniken) (vgl. Stumpfögger 2007: 9). In keinem anderen europäischen Land findet ein ähnlich rasanter Verkauf von vielen und großen Krankenhäusern statt. So hat sich Deutschland mittlerweile zum Sitz der größten Krankenhauskonzerne Europas entwickelt (vgl. ebd.: 4). Die Auswirkungen der Restrukturierung der Krankenhäuser – sei es durch direkte materielle Privatisierungen oder durch die vermehrte Einführung ökonomischer Kriterien (»Kommerzialisierung«) – lassen sich

bereits abschätzen. Am auffälligsten ist dabei sowohl für die Beschäftigten wie die PatientInnen die höhere Arbeitsbelastung durch Arbeitsverdichtung. Dabei zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Kliniken. Während in öffentlichen Kliniken eine Vollkraft 3,5 Betten versorgt, sind dies bei privaten 5,3 Betten (vgl. Bundesärztekammer 2007: 48).

### □ Kritik, Proteste und Rekommunalisierungen

» Als die Teilprivatisierungen lokaler Stadtwerke und Krankenhausprivatisierungen seit dem Jahr 2000 zunahm und vermehrt öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zogen, setzten auf kommunaler Ebene Proteste ein. Besondere Politisierung erfuhren – wie auch in anderen europäischen Ländern – der Wasser- und der Gesundheitssektor. So verhinderte beispielsweise das Bündnis »Unser Wasser Hamburg« die geplante Privatisierung der Wasserwerke (vgl. Otto 2008.); in Dessau waren es vor allem die Proteste der Beschäftigten und der Gewerkschaften, die den Verkauf der dortigen Wasserwerke verhindern konnten (vgl. Pflug 2008). In Leipzig stellte sich im Januar 2008 eine überwältigende Mehrheit von 87 Prozent in einem Bürgerentscheid gegen den bereits beschlossenen Teilverkauf der Stadtwerke an Gaz de France (Süddeutsche Zeitung, 28.1.2008). Auch gegen Krankenhausprivatisierungen – etwa in Hamburg, Zwickau, Meissen oder Wohnungsprivatisierungsvorhaben – so etwa in Freiburg – bildeten sich an vielen Orten z.T. erfolgreiche Protestbewegungen (vgl. Schulden 2006: 18, Klus et al. 2008, Deckwirth et al. 2004: 26f).

Zunehmend engagieren sich kleinere Kommunen und Bürgerinitiativen nicht nur gegen Privatisierungen, sondern setzten sich für genossenschaftliche Modelle oder Rekommunalisierungen ein. Insbesondere in der Abfallentsorgung wird bereits von einem neuen Rekommunalisierungstrend gesprochen (vgl. Die Welt NRW, 3.4.2007). Laut einer Umfrage von Ernst&Young sehen 32 Prozent der befragten Kommunalpolitiker »erheb-

liche grundsätzliche Probleme oder Risiken bei der Einbindung privater Anbieter oder Investoren« in kommunale Unternehmen in allen Sektoren – vor allem da die bisherigen »Leistungs- und Qualitätskriterien« nicht eingehalten wurden (vgl. Janetschek 2007: 32). Insgesamt wollen 10 Prozent aller Kommunen, die Privatisierungen durchgeführt haben, privatisierte Aufgaben wieder an die öffentliche Hand übertragen (vgl. ebd.: 18). Beispiele gibt es wiederum vor allem in der Versorgungswirtschaft – etwa in Lüneburg, Dortmund oder Freiburg (<http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/rekommunalisierung>). Aber auch in der Energie- und Wasserwirtschaft finden Rückkäufe statt. In Ahrensburg etwa wurde die zuvor von E.on übernommene Gasversorgung von dem kommunalen Unternehmen zurückgekauft, und in Gummersbach wurde ein genossenschaftliches Elektrizitätswerk errichtet (vgl. Der Neue Kämmerer, 2/2006; [www.neuegenossenschaften.de](http://www.neuegenossenschaften.de)).

Die breite Skepsis gegenüber Privatisierung in der Bevölkerung belegte Ende 2007 eine repräsentative Umfrage, die Forsa im Auftrag des Deutschen Beamtenbundes durchgeführt hatte: Etwa 50 Prozent der Befragten bezeichneten darin ihre generelle Einstellung zur Privatisierung als weniger gut beziehungsweise schlecht, und nur 16 Prozent sprachen sich für weitere Privatisierungen aus. So gibt es durchaus einige Hinweise darauf, dass auch in der Bundesrepublik als dem Land der erfolgreichen Infrastruktur-Global Player und Krankenhauskonzerne vermehrt Zweifel an dem Erfolg von Privatisierungsmaßnahmen aufkommen und Perspektiven für alternative Organisationsformen jenseits von Privatisierung und Kommerzialisierung entstehen. ■

☞ Christina Deckwirth ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg und Mitglied der Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI). Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine gekürzte und leicht überarbeitete Version des Artikels Kommunalwirtschaft und Global Player. Stand der Liberalisierung und Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland: in: Thorsten Brandt/Thorsten Schulden/Gabriele Sterkel/Jörg Wiedemuth (Hrsg.): Europa im Ausverkauf, VSA-Verlag, Hamburg 2008.