

6.7. Risiken und Chancen der Privatisierung

Von Simon Vaut

Privatisierung von öffentlichem Eigentum ist ein wirtschaftspolitisches Konfliktthema unserer Zeit, bei dem es um die zentrale Frage des Verhältnisses von Staat und Privatwirtschaft geht. In den angelsächsischen Ländern wurde bis hin zur Bahn und selbst zu Gefängnissen auf breiter Front privatisiert. Auch in Deutschland gab es etwa bis 2008 eine Privatisierungseuphorie, die im Versuch gipfelte, die Deutsche Bahn zu privatisieren. Nach der Finanzmarktkrise sank das blinde Vertrauen in den Markt generell und so wird Privatisierung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge wieder deutlich kritischer gesehen. In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin wurden sogar nach Volksentscheiden das Stromnetz bzw. die Wasserversorgung wieder kommunalisiert. Bei diesem Thema geht es um weit mehr als politische Einzelentscheidungen, nämlich darum, dass die ausgetauschten Argumente sich um grundsätzliche Vorstellungen von Gemeinwohl, Daseinsvorsorge und den Aufgaben des Staates drehen.

Eine differenzierte Darstellung von Privatisierungen weltweit wird in einer Untersuchung unter der Leitung des Wissenschaftlers und Politikers Ernst Ulrich von Weizsäcker vom Club of Rome⁸ im Buch „Grenzen der Privatisierung“ vorgenommen. Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf diesen Bericht. Der Club of Rome argumentiert in seinem Bericht gegen die Extreme einer unkritischen Privatisierungsideologie einerseits und eines unkritischen Vertrauens auf den Staat, das möglichst viel Eigentum in öffentlicher Hand sehen möchte, andererseits. Ein differenzierter Mittelweg, der je nach den Bedingungen eines Sektors auf private Akteure, öffentlich-private Partnerschaften oder eine staatliche Aufgabenwahrnehmung setzt, ist jedoch sehr voraussetzungsvoll. Es sind verschiedene Formen der Privatisierung und Akteurskonstellationen möglich:

- **Staatliche Unternehmen** stellen sich dem Wettbewerb mit privaten Konkurrenten, bleiben aber in öffentlichem Eigentum – zum Beispiel die Deutsche Bahn, seit 1994 bis zu ihrer Teilprivatisierung eine Aktiengesellschaft in Bundesbesitz, die zunehmend dem Wettbewerb mit anderen Anbietern ausgesetzt ist.

8 Der Club of Rome ist eine internationale Organisation von Wissenschaftler_innen, die sich mit gesellschaftlichen und ökonomischen Fragen beschäftigt. Bekannt wurde der Club of Rome durch die 1972 veröffentlichte Studie „Die Grenzen des Wachstums“, mit der er Bevölkerungswachstum, Umweltverschmutzung und ein Ende der Rohstoffreserven weltweit auf die Agenda brachte und maßgeblichen Einfluss auf die Umweltschutzbewegung hatte.

- **Aufgabendelegation:** Das heißt, der Staat gibt Aufgaben an private Anbieter ab und kauft sich diese ein. Die Bundesdruckerei war dafür ein Beispiel. Sie wurde allerdings nach einigen Jahren der privaten Trägerschaft aus sicherheitspolitischen Gründen wieder zurückgekauft.
- **Öffentlich-private Partnerschaften (PPP):** kooperative Lösungen, bei denen staatliche und private Akteure zusammenarbeiten.
- **Vollprivatisierung:** vollständige Veräußerung öffentlichen Eigentums, sodass der Staat nur noch regulierend auf das Marktgeschehen Einfluss nehmen kann.

Das Verhältnis zwischen staatlicher Ordnung und wirtschaftlicher Freiheit, zwischen Sicherheit und Innovation muss immer wieder neu austariert werden. Rahmenbedingungen können sich auch über den Zeitverlauf ändern: Die Privatisierung und Liberalisierung des Telekommunikationssektors werden weithin als positives Beispiel für Privatisierungen betrachtet. Die Preise sind durch den Wettbewerb stark gesunken, die Innovationen in dem Sektor haben zugenommen und die Privatisierungserlöse haben Geld in die öffentlichen Kassen gespült. Voraussetzung für diese Entwicklung war, dass im bestehenden Telefonnetz verschiedene Anbieter ihre Dienste anbieten können, was erst Ende des 20. Jahrhunderts technisch möglich wurde. Zuvor hätte eine Privatisierung wohl nicht zu mehr Wettbewerb geführt, weil dann lediglich ein staatliches Monopol durch ein privates Monopol abgelöst worden wäre.

Das Pendel zwischen Staat und Privat schwingt mit der Zeit hin und her. Im 19. und 20. Jahrhundert haben Staaten zunehmend Verantwortung an sich gezogen und die Staatsquote ist fast überall deutlich gestiegen. Vom Fernmeldewesen über die Energieerzeugung bis hin zu Industriezweigen wie der Stahlproduktion und dem Automobilbau waren in der Vergangenheit Branchen in öffentlicher Hand, die nun teilweise oder ganz privatisiert sind. Im letzten Vierteljahrhundert gab es einen deutlichen Pendelausschlag in Richtung Privatwirtschaft.

Wer waren die Wegbereiter dieser Bewegung? Auf internationaler Ebene waren die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF) im sogenannten Washington-Konsens maßgeblich daran beteiligt. Dessen wirtschaftspolitische Leitlinien verlangten einen Rückzug des Staates und führten zu einer weltweiten Deregulierungs- und Privatisierungswelle. Wenn man einem Papagei das Wort „Privatisierung“ beigebracht hätte, dann hätte man in den 1980er und 1990er Jahren in

weiten Teilen auf den Rat der Weltbank und des IWF verzichten können, schreibt der Nobelpreisträger und ehemalige Chefökonom der Weltbank Joseph E. Stiglitz (Stiglitz 2002: 78–81). Das Problem am Washington-Konsens bestand laut Stiglitz darin, dass er Privatisierung als Selbstzweck sah, anstatt genau zu prüfen, welche Sektoren unter welchen Umständen dafür geeignet sind und mit welcher Akteurskonstellation ein nachhaltigeres Wachstum und eine gerechtere Verteilung und Versorgung hätten erreicht werden können. Welche Effekte Privatisierung hat, hängt nämlich vom Wirtschaftssektor, in dem sie vorgenommen wird, und den dort herrschenden Rahmenbedingungen ab. So können Privatisierungen in einem Land gelingen und in derselben Branche in einem anderen Land ein Fehlschlag sein.

Nachstehende Faktoren sind für die Folgen von Privatisierungen besonders relevant:

- Ist in dem Sektor Wettbewerb möglich oder wird lediglich ein staatliches durch ein privates Monopol ersetzt? Vor allem bei sogenannten Netzwerkindustrien ist dies nur bedingt möglich, zum Beispiel ist im Schienenverkehr auf einer Strecke Wettbewerb nur eingeschränkt möglich. Es ist kaum rentabel, mehrere Schienenwege parallel zu bauen. Und auf derselben Schiene können sich Züge nicht überholen. Zu den Netzwerkindustrien gehören auch leistungsgebundene Versorger wie Wasser-, Gas- und Stromversorger. Wenn es zu einer Privatisierung kommt, müssen die Anbieter so reguliert werden, dass sie ihre Marktmacht nicht ausnutzen können.
- Besteht die Gefahr, dass Konsument_innen von wichtigen Gütern und Dienstleistungen ausgeschlossen werden? Zum Beispiel Menschen in abgelegenen Regionen vom Briefdienst oder zahlungsschwache Menschen vom Stromnetz?
- Besteht ein besonderes Schutzinteresse des Staates? Die Bundesdruckerei wurde nach bereits vollzogener Privatisierung wieder in die öffentliche Hand überführt, weil die von ihr erstellten Dokumente und verwalteten Daten für zu sensibel gehalten werden.

Die Bilanz von Privatisierungen und Verstaatlichungen ist sehr gemischt. Die Ergebnisse hängen stark vom Sektor und der politischen Gestaltung ab. In dem Bericht „Grenzen der Privatisierung“ werden Fallstudien von Privatisierungen in Deutschland und in anderen Ländern ausgewertet. Es gibt eine große Bandbreite positiver und negativer Ergebnisse von Privatisierungen. Im Folgenden werden zunächst die festgestellten positiven Effekte, sodann die Risiken der Privatisierung entsprechend der Analyse des Club of Rome dargestellt.

Wenn Privatisierung bewirkt, dass in einem Sektor Wettbewerb entsteht, führt das in der Regel zu einer besseren Kundenorientierung. Private, in Konkurrenz stehende Unternehmen sind auf zufriedene Kunden angewiesen und müssen innovativ und effizient sein, um am Markt bestehen zu können. Der Telekommunikationssektor gilt als Beispiel für eine Branche, in der die Konkurrenz zwischen Privaten zu Innovationen und einer Marktausweitung geführt hat, die für ein Staatsmonopol nicht denkbar waren. Staatsunternehmen, die sich keiner Konkurrenzsituation stellen müssen, tendieren dazu, kostenintensiver zu arbeiten und Neuerungen gegenüber weniger aufgeschlossen zu sein. Kostenreduzierung und bessere Servicequalität sind allerdings nicht zwangsläufig. Private Unternehmen tendieren dazu, Kunden, mit denen kaum Gewinne zu erwirtschaften sind, auszuschließen, das heißt, sie neigen zum „Rosinenpicken“. Beispiele dafür sind Menschen in entlegenen Gebieten, bei denen eine Briefzustellung nicht rentabel wäre.

Privatisierungen können sinnvoll sein, wenn dem Staat die Mittel für Investitionen fehlen und private (internationale) Investoren bereit sind, Kapital zur Verfügung zu stellen. Dies ist häufig in ärmeren Ländern der Fall, wo teilweise wichtige Güter der Daseinsvorsorge wie die Wasserwirtschaft an private Investoren gegeben wurden. Die Versorgung verbessert sich dadurch in der Regel jedoch nur für zahlungskräftige Kunden und kann Ungerechtigkeiten verschärfen.

Ein häufig auftretendes Problem bei Privatisierungen sind schwache Investitionsregeln: Unter dem Handlungsdruck kann sich ein Staat ohne Erfahrung mit Privatisierungen Verkaufsbedingungen zum eigenen Nachteil einhandeln. Gegenüber erfahrenen internationalen Konzernen haben sich insbesondere die ehemaligen kommunistischen Länder häufig zu unrealistischen Preis- und Qualitätsnormen verleiten lassen. So wurden in den Transformationsstaaten Osteuropas unter anderem Energieunternehmen weit unter ihrem Wert verkauft.

Bereits oben ausgeführt wurden die Probleme, die auftreten, wenn ungenügender Wettbewerb herrscht und sich private Monopole bilden, zum Beispiel alternativlose Netzwerkindustrien (Wasserversorgung, Stromnetze). Dies führt dann weder zu Innovations- noch Preisvorteilen. Private Monopole haben in der Regel noch mehr Nachteile als staatliche Monopole.

Ein weiteres Risiko ist eine Verschiebung von Risiken und externen Kosten. Nach dem Verkauf an einen privaten Investor ist es vorgekommen, dass Umsatzrisiken auf den Staat abgewälzt wurden. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn externe

Folgekosten wie die ökologischen Folgen der öffentlichen Hand aufgebürdet werden, während die Gewinne aus dem Unternehmen in privater Hand bleiben. Ein Beispiel dafür sind die Folgekosten von Atomenergie.

Ein weiteres Problem bei privaten Investoren kann die Vernachlässigung der Langfristigkeit und dauerhaften Qualität sein, die in einigen Fällen zum Zerfall einer ehemals mit öffentlichen Mitteln gepflegten Infrastruktur geführt hat. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die britische Bahn. Nach der Privatisierung haben die Investoren das Schienennetz vernachlässigt, bis es zu schweren Unfällen kam und das Netz wieder verstaatlicht werden musste.

Häufig haben Privatisierungen eine kurzfristige fiskalische Motivation: Durch die Einnahmen sollen Haushaltslöcher gestopft werden. Dies kann positiv auf andere Politikfelder wirken: Die Stadt Dresden zum Beispiel hat ihren Bestand von über 100.000 Wohnungen verkauft und wurde damit als einzige deutsche Großstadt schuldenfrei. Die langfristigen Folgen haben aber Menschen mit geringem Einkommen zu tragen, die nun unter deutlich steigenden Mieten und sinkender Instandhaltung leiden, da die Motivation der Eigentümer nun nicht mehr Gemeinwohl, sondern Renditestreben ist.

Der Club of Rome schlägt eine Checkliste für Privatisierungen vor. Zunächst sollen die Gründe für eine Privatisierung offen diskutiert werden, um Privatisierung als Selbstzweck zu vermeiden:

- Verlässlicher Regulierungsrahmen mit klaren Zielvorgaben für den Investor
- Keine Privatisierung aus ideologischen Gründen bei Leistungen, die der Staat gut erbringt
- Demokratische Kontrolle durch Aufsichtsbehörden
- Dort, wo der Staat nicht mehr Eigentümer ist, sollte er durch Regulierung seinen Einfluss auf den Markt wahrnehmen.
- Öffentliche Güter und Daseinsvorsorge besonders schützen: Die Privatisierung dieser Güter muss besonders sorgfältig geprüft werden.
- Sozialcharta zum Schutz von Bedürftigen: Beispielhaft dafür ist die Stadt Dresden, die ihren Immobilienverkauf mit besonderen Schutzrechten für die Mieter verbunden hat.
- Privatisierung transparent und fair ausschreiben
- Prüfen, ob es zwischen Staat und Privat einen dritten Weg in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften oder Genossenschaften gibt