

PRIVATISIERUNG

- politisch polemische Kampfformel oder zweckmäßiger Ansatz ? -

Philip v. Boehm-Bezing / Rudolf X. Ruter

Privatisierung ist aus vielerlei Gründen nach wie vor ein kontrovers diskutierter Bestandteil von Reformansätzen auf allen Ebenen der öffentlichen Hand/Verwaltung. Dabei sollte jedoch deutlich zwischen der politisch und latent polemisch geführten Diskussion und einer unter ökonomischen Gesichtspunkten objektiven Betrachtung unterschieden werden.

Aus ökonomischer Sicht geht es um die optimale Allokation knapper Ressourcen, die ausschließlich durch marktwirtschaftliche Organisationsformen erreicht wird. An dieser nicht neuen Behauptung kann kein ernstzunehmender Zweifel mehr bestehen. Die optimierte Ressourcenallokation wird mit zunehmendem Wettbewerbsdruck zum bedeutenden Standortfaktor und ist in ihrer Bedeutung für die öffentliche Verwaltung und die Privatwirtschaft höher denn je einzustufen.

Folgerichtig und volkswirtschaftlich dringend erforderlich ist es daher, auch die Allokation *öffentlicher* Ressourcen mit Hilfe marktwirtschaftlicher Organisationsformen zu optimieren. Die öffentliche Verwaltung ist zunehmend gezwungen, sich nicht nur dem nationalen, sondern auch dem internationalen Wind des Wettbewerbs zu stellen. Dies muß von Seiten der öffentlichen Hand realisiert werden und es müssen nachhaltig wirksame Maßnahmen beschlossen und durchgesetzt werden. Anderenfalls entstehen vermeidbare Kosten, deren Summe gravierende Standortnachteile mitsichbringt, die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig beeinträchtigt und in der Folge den Verlust ganzer Märkte und ungezählter Arbeitsplätze nachsichzieht.

Wenn es darum geht, Deutschland auch in Zukunft einen vorderen Platz im weltweiten Wettbewerb zu sichern, ist die öffentliche Hand gefordert, hierfür die Basis bereitzustellen. Für die öffentliche Hand ist es dabei - wie auch für privatwirtschaftliche Unternehmen - unerlässlich, sich auf ihre Kernkompetenzen zu besinnen und dort die Effizienz zu maximieren.

Dies findet auch im Anfang 1996 beschlossenen Aktionsprogramm der Bundesregierung für Investitionen und Arbeitsplätze seinen Niederschlag: In Punkt acht des 50 Punkte umfassenden Programms heißt es: "Unabdingbare Voraussetzung für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Standortes Deutschland ist eine Rückführung des staatlichen Einflusses."

Die Praxis hat gezeigt - und dies ist statistisch nachgewiesen -, daß durch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen deren Leistungsfähigkeit i.d.R. nicht zuletzt durch die wirksamere Effizienzkontrolle deutlich gesteigert wird.

Privatisierung ist weder ein Dogma noch ein Ziel, sondern vielmehr ein möglicher und ordnungspolitisch gebotener Weg zu effizienter Leistungskontrolle und -maximierung. Es geht letztlich um die unternehmerisch denkende und handelnde (Kommunal-) Verwaltung mit Ergebnisverantwortung auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Die Beweislast für den optimalen Einsatz von Steuergeldern und ihrer optimalen Allokation liegt dabei, wie vielfach verdrängt wird, einzig und allein auf Seiten der öffentlichen Hand und nicht beim Steuerzahler oder entsprechender Verbände. Dies wird durch §6 HGrG deutlich unterstrichen, der die öffentliche Hand zur Prüfung der Möglichkeiten privatwirtschaftlicher Leistungserstellung verpflichtet.

Wenngleich die Erfahrungen - nationale und internationale - in der Mehrzahl der Fälle eindeutig für die Privatisierung öffentlicher Leistungen sprechen, wird in der Politik nach wie vor ein weit gefächertes Spektrum unterschiedlichster mehr oder weniger fundierter Meinungen vertreten.

Die überwiegende Anzahl der Argumente *pro* Privatisierung resultieren aus praktischen Erfahrungen der öffentlichen Hand und entkräften viele der oftmals nicht belegbaren und auf Besitzstandsdenken beruhenden Einwände der Privatisierungsgegner. Zweifelsohne existieren auch Bereiche, bei denen eine Privatisierung aus rechtlichen oder in Ausnahmefällen auch aus ökonomischen Gründen nicht möglich bzw. ratsam ist. In diesen Fällen bieten sich andere geeignete Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und -kontrolle, beispielsweise durch Implementierung eines maßgeschneiderten Controllings, an.

Die Argumente pro und kontra Privatisierung kreisen im Wesentlichen um folgende Punkte:

- Personalwesen
- Kosten und Leistungen
- Wirkung im Hinblick auf Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit
- Durchführbarkeit

In bezug auf *personelle Auswirkungen* wird häufig gegen Privatisierung ins Feld geführt, daß dadurch Arbeitskräfte freigesetzt würden, was zu zusätzlichen Sozialkosten führe. Aus mehreren Gründen ist dieses Argument nicht schlagkräftig: Zum einen besteht nach § 613 BGB für den Unternehmer die Verpflichtung zur Personalübernahme für den Zeitraum eines Jahres. In der Regel ist jedoch die Übernahme von erfahrener Personal ohnehin erwünscht. Andererseits ist es weder die Aufgabe der öffentlichen Hand noch die Privater, nicht notwendige Arbeitsplätze zu erhalten. Anstatt verdeckte Arbeitslosigkeit zu subventionieren sollte der Fokus vielmehr auf innovativen und zukunftssträchtigen Arbeitsfeldern liegen. Durch die Veräußerung von oft unrentabel wirtschaftenden Einheiten kann brachliegendes Kapital freigesetzt werden und bei investiver Verwendung im Rahmen eines strategischen Konzeptes für zusätzliche und sichere Arbeitsplätze eingesetzt werden.

Auch von Seiten der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes bestehen häufig Ressentiments gegenüber Privatisierungen. Sie wollen nur ungern ihre faktische Unkündbarkeit aufgeben und befürchten zusätzlich Einbußen bei Lohn und Gehalt. Aus Sicht der Arbeitnehmer/-innen bedeutet Privatisierung vordergründig den Wegfall bestimmter Leistungen und Vergünstigungen. Es ist auch nicht von der Hand zu weisen, daß Beamte gewisse Privilegien genießen, die die Privatwirtschaft nicht bieten kann. Es stellt sich jedoch die Frage, womit diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden kann. Historisch sind die Vergünstigungen für das Berufsbeamtentum in den vergleichsweise niedrigen Gehältern begründet gewesen. Davon kann jedoch schon seit geraumer Zeit nicht mehr die Rede sein. Der immer wieder bemühte Anspruch auf Sonderbehandlung aufgrund der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben kann ebenfalls weitestgehend vernachlässigt werden, da er nur auf einen Bruchteil der Beamten (bspw. bei Polizei und Bundesgrenzschutz) zutrifft.

Die Befürchtung von Lohn- und Gehaltseinbußen ist unbegründet. Untersuchungen haben gezeigt, daß in den meisten Fällen mindestens die gleichen Entgelte gezahlt werden - in einigen Fällen liegen sie auch deutlich darüber (z.B. bei der Flugsicherung). Weitere positive Effekte beim Übergang zum privatwirtschaftlich organisierten Betrieb sind in den verbesserten Aufstiegs- und Entwicklungschancen, der erhöhten Mitarbeitermotivation und dem i.d.R. deutlich niedrigeren Krankenstand zu sehen.

Darüberhinaus ist es für den Standort Deutschland langfristig sehr bedenklich, weiterhin persönliches Sicherheitsstreben und Besitzstandserhaltung zu kultivieren; das gilt selbstverständlich nicht nur für Beamte, sondern in gleichem Maße für alle sozialen Schichten und Ebenen.

Auch die Zweckmäßigkeit von Privatisierungen in bezug auf *Kosten und Leistungen* wird kontrovers diskutiert. Dabei wird in erster Linie befürchtet, daß privat erbrachte Leistungen schlechter und/oder - nicht zuletzt durch die zusätzlich anfallende Umsatzsteuer - für den

Bürger teurer würden. Auch diese Befürchtung scheint unbegründet: Der BdSt NRW kommt in einem Gutachten zu dem Ergebnis, daß in der Mehrzahl der Fälle die Leistung bei gleichzeitig stabilem Preis steigt.

In bezug auf die zusätzlich anfallende Umsatzsteuer ist anzumerken, daß diese den Bürger nicht zusätzlich belasten sollte, wenn die Einsparungen im öffentlichen Sektor durch die Privatisierung in angemessener Form - direkt durch Steuersenkung oder indirekt über die Schaffung zukunftssträchtiger und innovativer neuer Arbeitsplätze - an den Bürger weitergegeben werden und nicht zur Stopfung vorhandener Haushaltslöcher herangezogen werden.

Vielfach wird argumentiert, daß Aufgaben, die dem klassischen Hoheitsbereich oder der sozialen Daseinsfürsorge zuzuordnen sind, nicht privatisierbar sein. Sofern hoheitliche Aufgaben i.e.S. betroffen sind, kann dem nicht widersprochen werden. Unzutreffend ist dies jedoch für nahezu sämtliche Vermögensobjekte, die zur Durchführung solcher Aufgaben benötigt werden und für die meisten Dienstleistungen in diesen Bereichen wie z.B. Druckerei, Kantine, EDV etc.

Ein zentraler Aspekt bei der Beleuchtung von Kosten und Leistungen in Zusammenhang mit Privatisierung ist, daß sich die öffentliche Hand durch die Veräußerung derjenigen Bereiche, die nicht unbedingt durch sie wahrgenommen werden müssen - und das ist die Mehrzahl -, auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren kann, wodurch sie die meist fehlende Handlungsfreiheit - personeller und finanzieller Natur - wiedergewinnen würde. Dies ermöglicht es, in zukunftssträchtige innovative und strategisch erfolversprechende Felder im Sinne der Bürger zu investieren und die Leistung ihrer Kernbetätigungsfelder zu optimieren.

In diesem Zusammenhang sind auch *Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit* zu sehen. Privatisierungsgegner behaupten z.B., daß privatwirtschaftliches Gewinnstreben über ein verschlechtertes Preis/Leistungsverhältnis zu Lasten des Bürgers und/oder über Entlassungen oder Lohnkürzungen zu Lasten der Mitarbeiter gehen würde. Dem privaten Anbieter ist gewinnorientiertes Handeln mit Sicherheit nicht abzusprechen. Die notwendige Effizienzsteigerung wird jedoch weder auf Kosten der Mitarbeiter noch zum Nachteil der Bürger erreicht, sondern u.a. durch wettbewerbsbedingte effizientere Leistungsstrukturen, eine verbesserte Arbeitsorganisation und Logistik, die konsequente Nutzung interner und externer Ressourcen sowie durch mögliche Kostendegressionseffekte. Die erhöhte Effizienz kommt letztendlich dem Bürger in Form eines besseren Preis-Leistungsverhältnisses zugute. Die vielfach zu hörende Behauptung privatisierungsfeindlicher Politiker, daß sich die bisherige Vorgehensweise bewährt habe, läßt in Anbetracht leerer Kassen und ordnungspolitischer Grundsätze den Sinn für die Realität vermissen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß nachhaltige Effizienzsteigerungen durch die Überführung staatlicher Unternehmen/Stellen in private Rechtsformen, wie bspw. die Ausgliederung in Eigen- oder Regiebetriebe, nicht zu erwarten sind. Die Erfahrungen der Praxis bestätigen, daß eine Organisationsprivatisierung i.d.R. ohne große Wirkung ist. Sie führt sicher zu höheren Geschäftsführergehältern aber kaum zu einer geringeren Binnensteuerung durch den Gemeinderat und die Verwaltung. Der mangelnde Effizienzgewinn ist nicht zuletzt dadurch begründet, daß für den Eigentümer (Steuerzahler) de facto keine Kontrollmöglichkeiten bestehen - das Argument, öffentliche Unternehmen unterstünden demokratischer Kontrolle ist Illusion - und andererseits kein Zwang zu gewinnorientierter Produktion/Dienstleistung besteht, da Defizite nach wie vor über den Haushalt ausgeglichen werden können. Echte Effizienzsteigerungseffekte stellen sich erst bei der materiellen Privatisierung ein, wenn Verfügungsrechte klar und eindeutig zugeteilt werden. Im Vordergrund muß immer die Leistungsprivatisierung und nicht die Vermögensprivatisierung stehen.

Privatisierung ist weder als ein Ziel noch als Allheilmittel für die Probleme im öffentlichen Sektor zu sehen. Die Praxis zeigt jedoch, daß dieser Weg vielfach sinnvoll ist, um mehr Kosteneffizienz und volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, ohne die wir uns unseren gewohnten Lebensstandard auf Dauer nicht werden leisten können. Für politische Polemik und Grabenkämpfe ist keine Zeit mehr - gezielte Maßnahmen und strategisch wirksame Konzepte sind gefragt.