

Privatisierungs- und Liberalisierung kommunaler Dienstleistungen

In den letzten Jahren verdichten sich Tendenzen, Aufgabenbereiche kommunaler Daseinsvorsorge z.B. im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, der Abfallentsorgung sowie des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) zunehmend dem Wettbewerb zu öffnen bzw. zu privatisieren. Diese Aufgabenbereiche waren in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommen worden. Nun geraten sie einerseits durch europäische Vorgaben einer Politik der Liberalisierung von Märkten und andererseits durch die andauernde Haushaltskrise und die Hoffnung, dieser durch Privatisierung und den daraus resultierenden Vermögenserlösen begegnen zu können, unter Druck.

Der empirische Stand der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen ist in den einzelnen Sektoren recht uneinheitlich, auch wenn sicherlich von einem allgemeinen Trend gesprochen werden kann. Am weitesten fortgeschritten ist die Liberalisierung des *Energiemarktes*, während im Bereich der *Wasserversorgung und -entsorgung* und des ÖPNV noch kaum gravierende Veränderungen zu konstatieren sind. Gerade in Bezug auf den Strommarkt ist Deutschland im EU-Vergleich Liberalisierungsspitzenreiter. Der Strommarkt ist gleichzeitig ein anschauliches Beispiel dafür, dass Liberalisierungspolitik nicht unbedingt zu mehr Wettbewerb führt. Durch Unternehmenskonzentrationen handelt es sich mittlerweile beim deutschen Strommarkt um ein faktisches Duopol aus RWE und E.ON, das auch kaum eine höhere Wettbewerbsintensität aufweist als die Gebietsmonopole vor der Liberalisierung. Negative Effekte ergeben sich zudem hinsichtlich umweltpolitischer Ziele und bezüglich der vorher gängigen Subventionierung des ÖPNV.

Insgesamt sind die Privatisierungseffekte, die von der EU bisher ausgehen, aber quantitativ weniger bedeutsam als die von den Räten selbst im Zuge der Haushaltskonsolidierung beschlossenen Privatisierungsvorhaben. Obwohl Privatisierung zu einer „Selbstentmachtung“ der Kommunalvertretungen führt, ist diesen mittlerweile fast jedes Mittel recht, um zumindest kurzfristig die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt zu reduzieren und damit den scharfen Kontrollen und detaillierten Auflagen der Aufsichtsbehörden zu entgehen. Hinzu kommt ein parteipolitischer Faktor. Durch den für die SPD negativen Bundestrend stürmte die CDU nicht wenige rote Rathäuser und setzte in der Folgezeit mehr auf Privatisierungsvorhaben als sozialdemokratische Mehrheiten. Welche Folgen ergeben sich nun aus der verstärkten Privatisierung auf den kommunalen Entscheidungsprozess?

Die Steuerungsverluste sind am größten im Bereich der Privatisierung kommunaler Planungskompetenzen (z.B. im Bereich der Abfallentsorgung) und bei materieller Privatisierung, aber auch in Fällen formeller Privatisierung entwickeln die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten in der Regel ein Eigenleben, welches durch Aufsichtsräte nicht hinreichend kontrolliert werden kann (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2002).

Durch *formelle Privatisierung* sind im wachsenden Maße andere Organisationsformen in der Verwaltung zu beobachten, wie z. B. Regiebetriebe, Eigenbetriebe und GmbHs und AGs mit öffentlichen Mehrheitsbeteiligungen. Eine Analyse von Beteiligungsberichten der 36 größten deutschen Städte, zeigt für den Zeitraum 2000/2001, dass es hier insgesamt 3.213 Beteiligungen gibt. Darunter befinden sich 3.034 inländische und 178 ausländische Beteiligungen. Der Umsatz der Beteiligungen umfasst bereits zwischen 90% und 180% des Verwaltungshaushaltes der Kommunen (Trapp/Bolay 2003: 42). Im Durchschnitt verfügt jede Stadt über 89,2 Beteiligungen. Allein durch die Anzahl wird deutlich, dass die gewählten Ratsmitglieder wohl kaum Kenntnis über alle Beteiligungen in ihrer Stadt haben. Betrachtet man zudem die theoretischen Steuermöglichkeiten, in dem man eine Auswertung nach Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen und nach direkter und indirekter Beteiligung vornimmt, so zeigt sich, dass der Anteil der von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen nur bei 20% liegt (vgl. im Detail ebd.: 29).

Die Privatisierungstendenzen führen nicht nur zu einer Entmachtung der Ratsmitglieder, sondern indirekt auch zu einer Entmachtung der Bürger, da es zu einer starken Beschneidung kommunaler Handlungsspielräume kommt. Sorgen andere Modernisierungstrends wie die Einführung kommunaler Referenden oder neue Formen kooperativer Bürgerbeteiligung (Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische) dafür, dass die die Bürgern zukünftig eher mehr Einfluss auf die Kommunalpolitik nehmen können, reduzieren die stetig abnehmenden kommunale Handlungsspielräume demgegenüber die Einflussmöglichkeiten der Bürger und können zu einer Enttäuschung dieser Erwartungen führen.

Weitere negative Folgen von Privatisierungen für das Verhältnis von Bürgern zur Kommunalpolitik und -verwaltung sind:

- v Eine umfangreiche Privatisierung hätte zur Folge, dass sich die Verwaltung lediglich auf die Planung und auf die Eingriffsverwaltung konzentrieren würde. Dies könnte dazu führen, dass das Image der Verwaltung bei den Bürgern deutlich schlechter würde, weil sie nur in unangenehmen Situationen mit der Verwaltung Kontakt haben (Eingriffsverwaltung).

- v Privatisierung führt darüber hinaus zu einem erheblichen Transparenzverlust. So werden viele wichtige Angelegenheiten zunehmend nicht öffentlich verhandelt.
- v Privatisierung bedeutet auch, dass es immer schwieriger wird, Dienstleistungen aus einer Hand anzubieten, eine der wichtigsten Voraussetzung für Kundenorientierung.

Steht nun der Bürger der Privatisierung machtlos gegenüber? Es gibt einige Hinweise darauf, dass dies nicht der Fall ist. Gerade in NRW hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass über *Bürgerbegehren die Privatisierung von kommunalen Stadtwerken verhindert* werden kann. Im Jahre 2000 und 2001 wurden in NRW allein 58% aller Bürgerbegehren zu diesem Thema eingeleitet. Diese Bürgerbegehren wurden sehr zum Unmut der Konrad-Adenauer-Stiftung häufig auch von führenden SPD-Politikern gegen christdemokratische Mehrheitsfraktionen initiiert (Deppe 2002). Dabei waren nicht nur erfolgreiche Bürgerentscheide in Großstädten wie Düsseldorf und Hamm zu verzeichnen. Häufig genügte bereits die Einleitung eines Bürgerbegehrens, um die Mehrheitsfraktionen von Privatisierungsplänen abzubringen. Die Zusammenarbeit von Bürgern, sozialdemokratischen Oppositionsfraktionen und Vertretern von Gewerkschaften und Umweltgruppen hat sich zumindest in NRW als relativ erfolgreiches Bündnis für den Erhalt kommunaler Unternehmen erwiesen.

Literatur

- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2002: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37, Berlin, S. 71-87
- Deppe, Frank 2002: Direkte Demokratie II – Eine Bestandsaufnahme von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene seit 1990, Konrad-Adenauer-Stiftung Arbeitspapier Nr. 90, Sankt Augustin
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian, 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil, zur Zeit Vertretungsprofessor für
Verwaltungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Institut
für Sozialwissenschaften.

Dr. Lars Holtkamp, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Politik-
wissenschaft der FernUniversität Hagen