

Public-Private-Partnership – Segen oder Fluch?

Thesen für ein Forschungsfeld „Privatisierungsfolgen“

Die Europäische Union möchte nun Regeln für den Umgang mit Public-Private-Partnership entwerfen.¹ Das Deutsche Institut für Urbanistik stellt im Auftrag der Bundesregierungs-Task-Force einen Boom von PPP-Projekten vor allem in Großstädten fest.² Derweil wirbt die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer in Berlin mit Schalmeyenklängen eines Gutachtens aus Kiel, wie der hochverschuldete Stadtstaat durch Privatisierung auf einen Schlag alle seine Verschuldungssorgen loswerden könne.³ Das Bundesverfassungsgericht sieht Berlin als vielleicht sexy, aber auf jeden Fall nicht arm genug für zusätzliche Hilfe. Vorher seien Vermögensbestände zur Haushaltssanierung zu verwenden.⁴ Diese Schlaglichter beleuchten eine Szene, in der erneut die Praxis der Theorie davongelaufen ist und verzweifelte Bemühungen, neue Governance Konzepte zu entwickeln,⁵ abgehoben von einem längst entstandenen Trümmer- und Wiederaufbaufeld stattfinden. Staatliche Regulierer entwerfen Konzepte für einen Prozess, der sich verselbstständigt hat. Hier hilft nicht mehr weiter, abstrakt über das Subsidiaritätsprinzip, seine Umsetzung im staatlichen Organisationsgefüge und die Auswirkungen auf das Verhältnis zu privaten Akteuren nachzudenken. Hier hilft auch nur sehr begrenzt die typisierende und katalogisierende Einordnung von Privatisierungszielen, Privatisierungsarten und die Abgrenzung zwischen obligatorischer, wahlweiser und verbotener Privatisierung. PPP war und ist modern. PPP ist Teil des New-Public-Management-Movement. Das Neue Steuerungsmodell, mit dem Banner und die KGSt deutsche Verwaltungsreform vor 15 Jahren als innere Reform der Administration in eindeutiger Abgrenzung zu unkontrollierter Ausgliederung öffentlicher Aktivitäten realisieren wollten, blieb in dieser Hinsicht wirkungslos.⁶ Von der Privatwirtschaft lernen heißt Siegen lernen! So wurde denn ausgegründet und verkauft. Missmanagement in GmbH oder AG-Form hat ja immerhin einen modischen Touch. Beteiligungscontrolling kann man auch etablieren, wenn das Kind bereits im Brunnen liegt. Verkaufserlöse helfen über die nächste Wahl und einem Staatssekretär zum gutbezahlten Posten bei der Deutschen Bank. Was hilft hier weiter? Als erstes sollte man das entstandene Feld von noch erhaltenen, zerstörten und neu entstandenen Strukturen einmal besichtigen. Dieses geht nicht pauschal, sondern nur am konkreten Objekt. Als zweites könnte dann hilfreich sein, die Ergebnisse aus Sicht unterschiedlicher Betroffener und damit der für eine Neustrukturierung relevanten Perspektiven zu bewerten. Diese Ergebnisse sind natürlich nicht in jedem PPP-Fall gleich und differieren auch je nach Aufgabenfeld, daher hilft der Quervergleich. Als Resultat dieser Bewertungs- und Verallgemeinerungsschritte darf man erhoffen, dass diejenigen, die von fiskalischen Nöten noch nicht so betroffen waren und daher dem PPP-Boom abwartend zugesehen haben,

¹ Vgl. Inforegio news Nr. 141 und http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_de.htm

² Vgl. difu: Public Private Partnership Projekte, Berlin 2005

³ Vgl. Dicke, H.; Glismann, H.H.: Privatisierungskataster. Ein Diskussionsbeitrag zur Sanierung Berlins, Kiel 2004

⁴ Zu den Entscheidungsgründen vgl. www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen Nr. 96/2006 zum Urteil vom 19.10.2006 - 2 BvF 3/03 – Der Einscheidungstenor wurde in der Presseberichterstattung drastisch vereinfacht. Das BvG verlangt eine haushaltswirtschaftliche Abwägung von durch Verkauf möglichen Einnahmen mit den möglichen laufenden Nettoerträgen eines Vermögens.

⁵ Vgl. z.B. Leibfried, St.; Zürn, M.: A New Perspective on the State, in: European Review Vol. 13, Nr. 1, 2005, S. 1-36

⁶ Vgl. Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, in: VOP 1,1991

vor Aktivitäten aus gemachten Fehlern lernen. Es darf auch gehofft werden, dass staatliche Entscheidungsträger für die Vorbereitung von PPP-Vorhaben Lernfähigkeit zeigen und nach vollständiger Information verlangen.

Hierfür sollen im folgenden einige Thesen formuliert werden, die sich aus einer nun zwölfjährigen Begleitung eines PPP-Prozesses ergeben. Hierbei handelt es sich um die Umwandlung und weitgehende Privatisierung der Anfang der 90er Jahre noch als Amt für Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft (ASA) strukturierten Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB). Begleitung beschreibt hier einen Prozess teilnehmender Beobachtung mit wechselnden Rollen als Gutachter und Berater für Betrieb und Personalvertretung, als Begleitforscher für Verwaltungsreformwirkungen, als betroffener und informationssuchender Bürger und als im Qualifizierungsprozess für den öffentlichen Sektor Tätiger, der den Wissenstransfer zu organisieren hat. Unmittelbares Ziel dieser Thesen ist ein Diskussionsprozess für folgende systematisierende Arbeiten im neuen Feld der Privatisierungsfolgenforschung, an denen m.E. dringender Bedarf besteht.

1. PPP im kommunalen Entsorgungsbereich eröffnet ein hochkomplexes Feld von Beteiligten und Betroffenen. Die am besten organisierten Interessen setzen sich durch. Beschäftigte und Bürger sind die Betroffenen.

Handelnde Akteure sind Politik und öffentliches Management sowie interessierte private Unternehmen und ihre Verbände. Beide Seiten bedienen sich zur Gestaltung der Beratung Dritter (vgl. 3.). Ungeachtet heftiger Konkurrenz um die PPP als Pfründe sind private Entsorger gut organisiert und betreiben Lobbyarbeit als Langfriststrategie. Andere öffentliche Ebenen bis hin zur Europäischen Union sind Mitkonstrukteure von Rahmenbedingungen für Entscheidungen. Hierfür spielen divergierende fachliche, fiskalische und ordnungspolitische Gesichtspunkte eine Rolle. Diese werden wieder durch Lobbyarbeit und rechtliche Auseinandersetzung beeinflusst. Die Mitarbeiter des Bereichs und ihre Vertreter sind vorwiegend reagierende Akteure. Vormalig „Speerspitze“ der Arbeitnehmer im öffentlichen Bereich gibt es nun einen Trend zu Spaltung und Schwächung. Bürger sind Zwangskunden mit Aktionsmöglichkeiten, die faktisch gegen Null gehen. Das bis Anfang der 90er Jahre positiv besetzte Politikfeld (Umweltschutz durch Recycling) hat keine Konjunktur mehr. Bürger und Medien haben sich an ein kompliziertes und teures System gewöhnt.

2. PPP im Entsorgungsbereich ist ein Langfristprozess von organisatorischem Wandel ohne Masterplan. Was als Versuch der Versöhnung von Ökologie und Effizienz in einem ausgegliederten Betrieb begann, endete als schwer steuerbares Netzwerk privater Firmen und bürokratischer Instanzen. Neue politische Konstellationen eröffnen Zeitfenster neuer struktureller Möglichkeiten in einem kaum umkehrbaren Prozess. Entscheidungen werden mit Tunnelblick getroffen.

Die Ampelkoalition zu Beginn der 90er Jahre wollte ökologische Ansprüche mit dem Sanierungszwang verbinden. Ausgliederungen in Eigenbetriebe sollten nach dem Slogan „Kaufmännisch denken, Kosten kalkulieren“ einerseits wirtschaftlich und gebührensensend arbeiten und andererseits die Träume eines fortschrittlichen und ressourcenschonenden Entsorgungssystems realisieren. Der Spagat zwischen fachlichen Eingriffen und Kostensenkungserwartungen misslang. Gebührenerhöhungen waren die Folge.⁷ Dies eröffnete mit der folgenden Großen

⁷ Zur Problemkonstellation Mitte der 90er Jahre vgl. Mönnich, E.: Öffentlichen und Private Betriebe, LE 5, Hagen 2001

Koalition, die Chance, einen im öffentlichen Ruf ramponierten Eigenbetrieb zu zerlegen und für den allgemeinen Haushalt einnahmewirksam zu verkaufen. In beiden Fällen ging es nicht um eine Abwägung sachlicher Argumente zur Optimierung von Gestaltungsentscheidungen. Der Tunnelblick eines für kurze Zeit offenen politischen Fensters für neue Strukturen erlaubt nicht die Abwägung aller wichtigen Details. Entscheidungen werden mit begrenzter Information und Rationalität getroffen und möglichst rasch umgesetzt.

3. Der Boom für PPP-Projekte – nicht nur im Entsorgungsbereich – hat den Markt für Beratungsleistungen expandieren lassen. Consultingfirmen und Wirtschaftsprüfer pflegen diesen Markt durch Promotion für zweifelhafte Finanzierungskonzepte. Organisationsempfehlungen für politisch gewünschte Strukturänderungen gibt es auf Bestellung.

Die Umwandlung vom Amt zum Eigenbetrieb wurde natürlich beratend begleitet. Entscheidender Vorteil für den Eigenbetrieb lt. Beratungsgesellschaft: kaufmännische Wirtschaftsführung plus fehlende Steuerpflicht. Die Zerlegung des Eigenbetriebes wurde wiederum beratend begleitet. Die Steuerpflicht des Eigenbetriebes war immer noch nicht gegeben, spielte jetzt aber für die Berater keine Rolle mehr. Sie sollte durch Entscheidungen des Bundesfinanzhofes in Kürze eintreten. Diese Entscheidung ist allerdings dann anders ausgegangen und bis heute nicht geändert. Andere zweifelhafte Beratungsprodukte für finanzschwache Großstädte an denen sich gut verdienen ließ, wie das Cross Border Leasing, sind durch Steuerrechtsänderungen in den USA obsolet. Daher wird die Privatisierung von Entsorgungsbetrieben als Patentlösung für kommunale Haushalte offensiv beworben. Die bestehenden Risiken durch das Gebührenrecht werden bewusst verschwiegen.⁸ Das erreichte Ergebnis wird dagegen schönfärbend als voller Erfolg verkauft.⁹

4. Die Privatisierung öffentlicher Entsorgungsbetriebe hat eindeutige Gewinner unter den privaten Erwerbern. Ob auch die veräußernde Gemeinde gewinnt, ist noch näher zu diskutieren. Wer sind nun die Verlierer? Uneinheitlich ist die Antwort hinsichtlich der Beschäftigten. Hier gibt es eine Mehrheit der Verlierer und eine Minderheit von Gewinnern.

Privatisierungsfolgen spalten also die Belegschaft in Gewinner und Verlierer. Seien wir konstruktiv und beschäftigen uns zunächst mit den Gewinnern. Hauptgewinner sind die Angehörigen des betrieblichen Managements. Private Erwerber müssen und wollen das qualifizierte Personal übernehmen. Dieses gestaltet im betrieblichen Management die Umwandlung mit, besorgt die folgende Kostenreduktion inkl. Stellenabbau und notwendige Umstrukturierungen und trägt daher zusätzliche Arbeitsbelastungen. Diese werden durch Erfolgsprämien – nach Stellung in der Hierarchie gestaffelt – gut entlohnt. Zusätzlich zum Angestellten- oder Beamtengehalt ist diese Entwicklung für die Begünstigten erfreulich. Wo es Hauptgewinner gibt, werden natürlich auch Trostpreise vergeben. Im näher untersuchten Bereich der Bremer Stadtentwässerung erhielten sämtliche verbliebenen Beschäftigten eine Erfolgsbeteiligung. Die ausgeschütteten Beträge hatten zwar im Vergleich zum ausgeschütteten Gewinn der privaten Eigentümer bescheidene Dimensionen. Dennoch sind Beschäftigte hierfür nicht undankbar. Ebenfalls positiv zu werten ist die höhere individuelle Gestaltungskompetenz und Verantwor-

⁸ Vgl. Urteil des OVG Münster vom 15.12.1994, 9A2251/93

⁹ Vgl. Kelling, O.: Kompetenz für kommunale Entsorgungsbetriebe im Markt, in: VOP, H. 7-8, 1999, S. 17ff. und ders.: Public Private Partnership im Entsorgungsbereich, in: VOP, H. 9, 1999, S. 20ff.

tung im Angestelltenbereich. Dafür wird natürlich auch höhere Leistungsbereitschaft erwartet. Relative Gewinner in diesem Prozess sind auch alle vor der Privatisierung unbefristet Beschäftigten. Ihnen droht keine Entlassung und unmittelbare materielle Schlechterstellung. In Überleitungstarifverträgen konnten Besitzstände der Beschäftigten gesichert werden. Sind sie im Arbeiterbereich beschäftigt, verlieren sie allerdings, denn das Arbeitsklima an den Mülltonnen wird zunehmend rauer. Neu eingestellte Arbeiter in der hierfür extra gegründeten Tochterfirma erhalten nur den Billigtarif der privaten Entsorger und da ist man für jeden Kostenfaktor mit Besitzstandsrechten dankbar, der freiwillig kündigt. Die harten Verlierer sind Beschäftigte mit befristetem Vertrag und die Neueingestellten. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit ist nicht der Bewertungsgesichtspunkt den Gewerkschaftsfunktionäre berücksichtigen, wenn sie Privatisierungsvorgänge gelassen beurteilen, weil ihnen ja die Mitglieder erhalten bleiben.¹⁰ Dieser Aspekt war auch im Bremer Fall nicht ohne Bedeutung. Die ÖTV kämpfte mit gebremstem Schaum, denn die Privatisierungserlöse linderten ja die Sparzwänge im Kern der Verwaltung.

5. Privatisierung verbindet das öffentliche Vorurteil mit Kostensenkung und/oder Leistungssteigerung durch Wettbewerb. Die erste Erwartung wird erfüllt. Die zweite Erwartung trügt und von Wettbewerb kann keine Rede sein.

Im Entsorgungsbereich geht es weit überwiegend um die Erstellung von Kollektivgütern. Der Nutzen der Leistung ist ein allgemeiner und unteilbarer Vorteil. Stadt und Landschaft werden nicht verdreckt. Das Grund- und Oberflächenwasser wird nach Möglichkeit nicht belastet. Hierfür müssen Leistungsvorgaben politisch und rechtlich festgelegt werden. Ein Anschluss- und Benutzungszwang für die Leistungen ist unverzichtbar, an dem die privaten Erwerber auch nicht rütteln wollen. Wettbewerb? Ausschreibungen der Leistungen etwa im Fünfjahresrhythmus, wie das in Neuseeland möglich sein soll? Man hat doch viel Geld dafür bezahlt, um sich für 30 Jahre ein Monopol zu sichern. Dessen Möglichkeiten muss man ausschöpfen und das sehen alle potentiellen Wettbewerber genauso. Dieses bedeutet natürlich nicht, eine Erweiterung von Leistungsniveaus zu verweigern, wenn hierfür extra gezahlt wird. Es bedeutet auch nicht, überholte Leistungen, wie die Sammlungen des Dualen Systems, abzubauen und mit der Finanzierung in die allgemeine Entsorgung zu reintegrieren. Hier regiert das Schornsteinfegersyndrom. Nichts ist angenehmer als PPP, bei dem Private unter dem gesetzlichen Schutzmantel von Leistungsannahmezwang und Schutz vor Wettbewerbern ihr Geschäftsfeld optimieren können. Wie Köln und vergleichbare Fälle zeigten, ergibt sich hierbei auch genügend Spielraum zur Umfeldpflege im Bereich Public. Dieses muss nicht immer die simple Korruption sein. Mäzenatentum für Wissenschaft, Kultur und Ausbildung ist ohne Zweifel nachhaltig vorteilhafter für das Firmenimage und schädigt – sparsam dosiert – nicht die Gewinnmarge. Noch profitabler wären auf kurze Sicht die Geschäfte, wenn die privaten Betreiber auch beim Leistungsniveau Abstriche machen würden um die Kosten weiter zu reduzieren. Solches Verhalten konnte man früher bei privat betriebenen Giftmülldeponien feststellen. Es hat aktuelle Bedeutung beim Verhalten der Ver-

¹⁰ Vgl. Der Spiegel: Kampf um den Müll, Heft 9, 2006, S. 108-109. Eine nicht unwichtige Triebkraft von Privatisierungen sind unterschiedliche Tarife zwischen öffentlichen und privaten Entsorgern. Eine Ursache ist der stark unterschiedliche Organisationsgrad.

und Entsorger in Entwicklungs- und Schwellenländern.¹¹ Umweltschädigende Verhaltensweisen in dieser Dimension lassen sich bei den direkt für deutsche Städte tätigen Entsorgern nicht feststellen. Das Geschäft ist viel zu profitabel (vgl. 7.) um sich wegen kurzfristiger Profite die langfristigen Perspektiven zu verbauen. Diese Einschätzung schließt natürlich nicht aus, daß dort wo Abfälle als Wirtschaftsgut gehandelt werden, viele Umweltprobleme auch durch dubiose Firmen exportiert werden.

6. Haben die Bürger als Zwangskunden von Entsorgungsleistungen von Kostensenkungen der privaten Erwerber einen Vorteil? Eindeutig nein. Sie werden im Vertragszeitraum stetig mehr bezahlen müssen!

Die Konstruktion der Leistungsverträge zwischen der beauftragenden Stadt und dem privaten Leistungserbringer – hier dargestellt und kritisiert am Beispiel des Abwasserbereichs – ist einerseits hochkompliziert und umfasst drei Leistungsverträge in einem dicken Aktenordner. Sie ist andererseits in der Essenz sehr simpel gestrickt: Preis für die Leistung gleich status quo plus scala mobile! Dieses muss man übersetzen: Die Stadt hat ein Interesse an einer möglichst hohen einmaligen Einnahme (vgl. 10.). Die Erwerber haben ein Interesse an möglichst hohen laufenden Einnahmen. Beides lässt sich realisieren, wenn der Gebührenzahler sich nicht wehren kann. Ausgangspunkt der Preisverhandlungen ist ein gerichtlich genehmigtes aktuelles Gebührenniveau. Hier verspricht man, dieses werde allein wegen der Privatisierung auf absehbare Zeit stabil bleiben können. Die Erwerber erhalten zunächst die Gebühr abzüglich unvermeidlicher Bürokratiekosten. Dann dürfen sie ihren Preis mit der Inflationsrate steigern. Gemessen wird dieses mit dem Index für Baupreise von Kläranlagen, mit den Lohnsteigerungen für Angestellte im öffentlichen Dienst, dem Preisindex für Energiepreise, dem Zinssatz für festverzinsliche Wertpapiere und dem Preisindex für Wareneingänge im verarbeitenden Gewerbe. Ob die betrieblichen Kosten sinken, ist irrelevant. Wenn dagegen Strom und Gas teurer werden und die Zinsen steigen, steigt auch der vereinbarte Leistungspreis. Dieses war im Jahre 2004 mit einer Gebührensteigerung um 9,6% auf 2,79 € pro m³ Abwasser der Fall.

Dass es auch anders geht, zeigt bei ebenfalls nicht günstigen Rahmenbedingungen der Abfallbereich im gleichen Betrieb. Bei einem auch längerfristigen Rahmenvertrag mit Inflationsautomatik gab es jüngst sogar sinkende Gebühren. Gestaltungsflexibilität der städtischen Controller für das Leistungsniveau und damit auch die Leistungsentgelte ermöglichte noch, den Druck auf die Gebühren zu unterlaufen. Allerdings konnte hier die Stadt auch nur ein wesentlich geringeres einmaliges Entgelt erzielen und verpasste Geschäftschancen seiner Entsorgungseinrichtungen wie der derzeit lukrativen Müllverbrennung.

7. Diese vertragliche Situation beschert der privatisierten Gesellschaft eine Situation mit Gewinngarantie. Werden die Kosten gesenkt, und dieses gelang im Entwässerungsbereich allein durch den Abbau von über 100 Stellen, so verbessert sich die Ertragslage bei geringfügig schwankenden Umsätzen automatisch.

¹¹ Vgl. Barlow, M; Clarke, T.: Blaues Gold, Das globale Geschäft mit dem Wasser, München 2003 dt. Übersetzung von Blue Gold. The Battle Against Corporate Theft of the World's Water, Toronto 2002. Das Verbot, unbehandelte Abfälle zu deponieren, beschert uns vergleichbare Probleme nun aktuell durch Müllverschiebungen in andere EU-Länder wie Tschechien.

Eine Auswertung der Geschäftsberichte der Jahre 2003 und 2004¹² ergibt Umsatzerlöse, die mit +/- 1% um 84 Mio. € schwanken. Es werden Jahresgewinne vor Steuern von ca. 20 Mio. € erzielt und damit traumhafte Umsatzrenditen.¹³ Da die Kaufpreise im Privatisierungsverfahren weit überwiegend durch Kredite finanziert wurden (näheres hierzu unter 13.) ergibt sich auch eine hohe Eigenkapitalrendite. In der Öffentlichkeit wurde die Privatisierung neben der Garantie stabiler Gebühren (vgl. 6.) mit der Übernahme des Mengenrisikos bei überdimensionierten Kapazitäten der Kläranlagen gerechtfertigt. Nun wäre bei sinkenden Einwohnerzahlen ein Rückgang des Frischwasserverbrauchs und damit auch der Mengengrundlage für die Abwassergebühren nicht ausgeschlossen. Eine Auswertung der Leistungsverträge zeigt aber, dass die Erwerber bei Unterschreiten eines Mengenkorridors Anspruch auf Neufestlegung der Entgelte haben. Die genutzten finanzwirtschaftlichen Verfahren sind aus der Diskussion um Firmenübernahmen durch internationale Finanzfonds leidlich bekannt. Die übernommenen Firmen finanzieren ihren Kauf durch Verschuldung weitgehend selbst und liefern zudem durch Kostenreduktion rasche Rendite. Im PPP Beispiel kommt allerdings verschärfend hinzu, dass die potenziellen Geschäftsrisiken weiterhin weitgehend von der Stadt bzw. dem Gebührenzahler getragen werden. Einer zur Auslastung von Anlagen sinnvollen Zusammenarbeit mit Nachbarstädten steht zudem die Privatisierung im Wege.

8. Eine große Hoffnung von Verwaltungsreform und organisatorischer Autonomie im öffentlichen Sektor war ein selbstständiges und wirtschaftlich handelndes öffentliches Management. Gesteuert nach Leistungen sollte Effizienz und nicht mehr Regelkonformität die Hauptrolle politischer Steuerung spielen. Der Umgang mit dem ausgegliederten Eigenbetrieb im Entsorgungsbereich beendet diese Erwartungen.

Es begann unmittelbar nach Eigenbetriebsgründung. Eingriffe der grünen Spitze des Ressorts in technische Details der Müllbehandlungskonzeption bestätigten alle Befürchtungen. Politiker haben große Schwierigkeiten in der Vorgabe klar definierter Ziele. Daneben entwickeln sie aber Engagement beim Eingriff in vermeintlich wichtige öffentlichkeitswirksame Einzelfragen. Bis heute hat der für die Steuerung des Entsorgungsbereiches zuständige Eigenbetrieb keine Zielvorgaben oder einen klar definierten Kontrakt. Nach Regelverletzungen bestätigte sich, dass Regelkonformität zentrales K.O.-Kriterium öffentlichen Managements bleibt. Nicht wer wirtschaftlichen Erfolg hat wird belohnt, sondern wer Vorschriften elastisch handhabt wird bestraft. Um keine Zweifel aufkommen zu lassen: Die Beachtung von Gesetzen ist ein hohes Gut und die Eingrenzung von Selbstbedienungsmentalitäten und Korruption ein zentrales Merkmal eines funktionstüchtigen öffentlichen Sektors. Wenn allerdings schon derjenige erfolgreich Karriere machen kann, der sich keine Regelverstöße vorwerfen lassen muss, werden für das Management falsche Anreize gesetzt.

¹² Download ist unter www.hansewasser.de möglich. Für andere privatisierte Gesellschaften im Entsorgungsbereich werden Geschäftsberichte nicht veröffentlicht. Allerdings hat zumindest die Schließung der Restmülldeponien nun auch dem Bereich der Müllverbrennung eine sehr profitable Marktlage verschafft.

¹³ Zur detaillierten Auswertung der Jahresergebnisse 2002 und 2003 vgl. Mönnich, E.; Reinhardt, B.; Welke, H.: Privatisierung der Bremer Entsorgungsbetriebe zur Gewährleistung einer vollständigen (Umsatz-) Steuerpflicht der Leistungen im Abwasserbereich, Gutachten für den Personalrat der Bremer Entsorgungsbetriebe, Bremen 2004

9. **Wenn zentrale Ziele der Verwaltungsreform bei der organisatorischen Ver- selbstständigung im Entsorgungsbereich verfehlt wurden: Warum dann nicht gleich vollständig privatisieren? An dieser Vision arbeitet die Lobby der Entsorgungsfirmen. Dieses scheint der EU-Politik zu entsprechen. Daran hat auch der Bund ein fiskalisches Interesse. Dieses Interesse stößt bisher noch auf rechtliche und sachliche Schranken.**

Seit Jahrzehnten fordern die privaten Entsorger die „Gleichberechtigung“ privater Anbieter im öffentlich-rechtlichen Zwangsrahmen. Darunter ist vor allem die Steuerpflicht kommunaler Entsorgungsbetriebe zu verstehen. Hieran hat wieder vor allem der Bund ein Interesse. Die Gebühren müssten durch Umsatzsteuern steigen. Neben dem Bund würden auch die Länder profitieren. Diese stehen allerdings stärker unter dem Druck ihrer Kommunen, die die Last zu tragen hätten. Klagen vor dem Bundesfinanzhof hatten in dieser Sache allerdings bisher keinen Erfolg. Auch Ausschreibungszwänge nach dem EU-Wettbewerbsrecht greifen bisher nur gegenüber öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Ein neuer Anlauf ergibt sich über die bundesgesetzliche Öffnung zur Aufgabenübertragung auf Private im Wasserrecht. Wird dieses von den Ländern umgesetzt, folgt ggf. sogar die wahlweise Umstellung auf eine privatrechtliche Leistungsbeziehung zwischen Entsorger und Abfall- bzw. Abwasserkunden, so tun sich neue Möglichkeiten auf.¹⁴ Die privaten Entsorgungsfirmen hoffen auf die große Markterweiterung. Nicht mehr beauftragter Dritter zu sein, sondern beliebiger Aufgabenträger im staatlichen Zwangsrahmen wäre die Quadratur des Kreises. Aus Sicht gewerblicher Großkunden hat dieses Spiel allerdings eine andere Perspektive. Zunächst würde eine privatrechtliche Leistungsbeziehung einen Vorsteuerabzug ermöglichen und damit die Kosten senken. Macht man es gleich wie beim Kreislaufwirtschaftsgesetz und erklärt den Abfall zum Wirtschaftsgut, so wird der Abfalleigentümer zum Herrn des Verfahrens und ist imstande die kostengünstigste ggf. aber umweltschädliche Entsorgungsvariante im Wettbewerb der Entsorger zu realisieren. Der hier eröffnete Mülltourismus ist allerdings im Abwasserbereich rechtlich noch nicht realisiert und stößt auf die Grenzen des technisch bedingten natürlichen Monopols im Abwasserleitungsnetz.

10. **Auch im Entsorgungsbereich kann es sachlich Sinn machen, mit privaten Anbietern zu kooperieren. Viele kleine Gemeinden tun dies aus wirtschaftlich-organisatorischen Gründen seit vielen Jahren. Die entscheidende Triebkraft der Privatisierungsdynamik in den letzten zehn Jahren ergibt sich jedoch aus Haushaltszwängen und fiskalischen Einmaleffekten als Notnagel. Der Entsorgungsbereich bietet hier große Möglichkeiten.**

Bremen ist seit 1992 anerkanntes Haushaltsnotlageland. Seitdem wurde angestrebt, die Wirtschaftsstruktur zu wandeln und den Haushalt zu sanieren. Dieses bedeutet verfassungsrechtlich, nicht mehr Schulden im Jahr neu zu machen, als man im gleichen Jahr für Investitionen ausgibt. Dieses Ziel zu erreichen, gelang trotz aller Sanierungshilfen bisher nicht. Vermögensverkäufe bieten eine Möglichkeit, diesem Ziel zumindest zeitweilig näher zu kommen. Das hilft nicht in der Sache, aber über die nächste Wahl. Wirtschaftlich betrachtet (vgl. 11.) kann dieses sinnvoll, aber auch hoch problematisch sein. Haushaltsrechtlich betrachtet gilt die Interpretation des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung von 1990 für Art.

¹⁴ Vgl. Mönnich, E.; Reinhardt, B.; Welke, H., a.a.O. und ein Gutachten zu dieser Frage: Arndt, H.W.: Kommunale Abwasserentsorgung/Ausweisung der Umsatzsteuer, Mannheim 2003

115 GG mit all seinen Problemen.¹⁵ Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, die wirtschaftlich Desinvestitionen sind und deshalb von den Investitionsausgaben des Jahres abgezogen werden müssten, erweitern den Verschuldungsspielraum im laufenden Jahr. Hierfür bietet der Entsorgungsbereich ein attraktives Objekt. Die Bilanz der BEB wies zum Verkaufszeitpunkt ein Stammkapital von 1,25 Mrd. DM sowie Rücklagen in dreistelliger Millionenhöhe aus. Diese steckten nach der Struktur des Anlagevermögens zu zwei Dritteln in den Abwassersammlungsanlagen und mussten auf geeignete Weise mobilisiert werden. Dieses ist mit den beschriebenen Verkäufen und vertraglichen Regelungen vorerst gelungen und hat für den gesamten Entsorgungsbereich bis heute ca. 450 Mio. € in die Kassen der Stadt Bremen gespült. Unter allen Privatisierungsvorgängen war dieses das Bremer Geschäft mit dem größten Volumen. Großstädte in einer Haushaltsnotlage gibt es inzwischen viele. Andere riskante Transaktionen wie das Cross-Border-Leasing sind stillgelegt. Was liegt daher näher, als dem Bremer Beispiel zu folgen, wie dieses derzeit in Braunschweig exekutiert wird. Bleibt die kommunale Finanzkrise,¹⁶ so muss man nicht Prophet sein, um eine weitere Konjunktur von PPP-Vorhaben gerade im Entsorgungsbereich vorherzusagen.

11. Eine oberflächliche fiskalische Bewertung einer Vermögensprivatisierung stellt die bisherige Eigenkapitalverzinsung den durch die einmalige Einnahme ersparten Kreditzinsen gegenüber. Danach beurteilte die Verwaltung den Verkauf der BEB positiv. Eine vollständige und korrekte (fiskalische) Bewertung des Projektes verwendet dynamische Methoden und bezieht auch alle durch den Verkauf entstehenden Lasten ein. Hiernach wird das Ergebnis wirtschaftlich negativ.

Wer aus Sicht einer Stadt über eine Vermögensprivatisierung zu entscheiden hat, sollte auf vollständiger Information und auf einem korrekten Bewertungsverfahren bestehen.¹⁷ Solche Informationen betreffen aus Sicht des hier behandelten Falles z.B. die Wahrnehmung von Rückkehrrechten zur Stadtverwaltung durch übergeleitete Mitarbeiter. Ferner haben die privaten Gesellschaften nicht alle Schulden des Eigenbetriebes übernommen. Hierfür muß der Schuldendienst, den vorher der Gebührenhaushalt getragen hat, nun von der Stadt geleistet werden. Auch gab es innerhalb der Verwaltung einen Streit um die Verteilung der Einnahmen aus dem Verkauf. Z.T. werden nun „Nice to have – Projekte“ wie die „Leitstelle saubere Stadt“ parallel zum Gebührenhaushalt aus diesen Mitteln finanziert. Gravierendster Problempunkt der oben genannten Überschlagsrechnung ist jedoch, dass die Belastungen aus sog. Mietereinbauten in das für 30 Jahre verpachtete Kanalnetz nicht berücksichtigt werden. Diese stellen eine sich akkumulierende finanzielle Last dar, die in 30 Jahren zum weitgehenden Eigentumswechsel führt. Vor dem Verkauf wurden Grundsanierungen des Kanalnetzes aus dem Gebührenhaushalt finanziert. Dieses ist in Bremen, wie in anderen Großstädten lange vernachlässigt worden. Die nachgeholt Sanierung als ein Grundtrieb in den 90er Jahren die Gebühren in die Höhe. Nun bleibt und steigt das Gebührenniveau. Für derzeitige Grundsanierungen wird die Stadt oder der künftige Gebührenzahler noch einmal, also doppelt bezahlen müssen. Berücksichtigt man diese Aspekte soweit mit Zahlen belegbar, so kippt das Ergebnis. Selbst bei einer korrekten dynamischen Kalkulation, die eigentlich für den Verkauf vorteilhafter ist,

¹⁵ Vgl. Andel, N.: Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, 1998, S. 457-459

¹⁶ Vgl Gemeindefinanzbericht 2005, in: Der Städtetag, Heft 1, 2005

¹⁷ Zu den folgenden Argumenten und der Berechnung hierzu vgl. Mönnich, E.; Reinhardt, B.; Welke, H., a.a.O.

hat die Stadt Bremen rein fiskalisch betrachtet ein schlechtes Geschäft gemacht. Noch schlechter wird sich dieses Geschäft allerdings für die künftigen Gebührenzahler auswirken.

- 12. Vorher gibt es allerdings einen Streit um die Erträge aus der Vermögensveräußerung. Die Rechtslage erfordert bei Gebührenhaushalten, das Veräußerungsgewinne dem Gebührenhaushalt zugeführt werden müssen. Hinzu kommt im Bremer Privatisierungsfall das Problem, dass der überwiegende Teil des verkauften Vermögens aus Erschließungsbeiträgen zweckgebunden von den späteren Gebührenzahlern finanziert wurde. Hier kann die Privatisierung – von der finanzwirtschaftlichen Wirkung her – als Enteignung des Beitragszahlers eingestuft werden.**

Das Geld aus der Privatisierung der BEB ist längst ausgegeben. Die Bremer Schulden sind dennoch weiter angestiegen. Ob der Verkaufserlös in der vollen Höhe von ca. 470 Mio. € aber tatsächlich dem Haushalt der Stadtgemeinde als Eigentümerin des Sondervermögens zusteht, ist noch lange nicht ausgemacht. Hierzu besagt zunächst die Rechtslage nach dem bereits zitierten Urteil des OVG Münster, dass Verkaufserlöse, die über den Restwert des verkauften Vermögens hinausgehen, dem Gebührenhaushalt zuzuführen sind. Dieses Urteil folgt der Logik, dass der Käufer auf einen höheren Preis auch eine Verzinsung erwartet. Die Realisierung stiller Reserven beim Verkauf wird also künftig den Gebührenzahler belasten. Daher steht ihm auch der entsprechende Gewinn als gebührenmindernder Ausgleich zu. Ob und in welchem Umfang dieses auch im Bremer Beispiel zu Zahlungen an den Gebührenhaushalt führen muß, ist noch nicht vom zuständigen OVG entschieden. Aus wirtschaftlicher und gebührenrechtlicher Sicht sind allerdings die Kalkulationen und Argumentationen, mit denen die Stadt den einmal eingesteckten Erlös verteidigt, beeindruckend. Eine saubere Berechnung des verkauften Restwertes fehlt. Vor Jahrzehnten unterlassene Abschreibungen sollen z.B. als Beleg dafür dienen, dass die Stadt bei der Privatisierung – bezogen auf das eigene Vermögen – einen Verlust erlitten hat. Der erstaunte Leser fragt sich dann, warum man denn mit Verlust verkaufen musste. Auf die Klärung dieser Frage, gerade auch hinsichtlich der rechtlichen Bewertung von Privatisierungen aus beitragsfinanziertem Vermögen, wird man allerdings noch etwas warten müssen. Die Mühlen der Justiz arbeiten langsam aber gründlich und die zu klärenden Fragen sind für Juristen kein Heimspiel.

- 13. PPP wird oft damit begründet, nur so seien notwendige Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren. Dieses ist für den Entsorgungsbereich schlicht falsch, denn Investitionen in diesem Bereich können bis auf wenige Ausnahmefälle als rentierlich eingestuft werden. Statt dessen dient PPP als Verschleierung weiterer Staatsverschuldung.**

Wie bereits dargestellt, stammt der überwiegende Teil der Finanzierung des Anlagevermögens in einem Allroundentsorgungsbetrieb wie den BEB aus den Erschließungsbeiträgen der Bürger. Für den Finanzierungsanteil der Stadt müssen heute i.d.R. Kredite aufgenommen werden. Diese sind jedoch rentierlich, denn die Zinslasten können auf die Gebühren umgelegt werden. Wenn die Abschreibungen vom Wiederbeschaffungszeitwert kalkuliert werden, dürfte auch die Kredittilgung kein Problem sein. Dieses dient dem Substanzerhalt der öffentlichen Infrastruktur. Ausnahmen bilden Fälle, wo, oft auf Rat dubioser Berater in den neuen Bundesländern, überdimensionale Einrichtungen entstanden, bei denen die Umlage der Kosten auf politische Schwierigkeiten stößt. Warum dann also der Ver-

kauf? Die Antwort ergibt sich aus der Analyse der Finanzstrukturen des Deals. Wie bereits angedeutet, stammt vom Gesamtumfang der Verkaufserlöse von ca. 470 Mio. € nur ein kleiner Anteil von ca. 10-15% aus dem Vermögen der Käufer. Der Löwenanteil stammt dagegen aus Bankkrediten. Die Sicherheit für diese Bankkredite bilden die Gebühreneinnahmen. Um den Käufern ebenso günstige Kreditkonditionen für ihr Factoringgeschäft zu verschaffen, wie diese ein kommunaler Eigenbetrieb erhält, hat man sich noch eine weitere Vergünstigung erdacht. Das Risiko des Gebührenausfalls – Gebührenzahler könnten ja klagen und Recht bekommen – trägt die verkaufende Stadt. Die Einnahmen der Erwerber sind also doppelt abgesichert und auch die Banken sehen kein Risiko. Warum hat dann die Stadt das Geschäft nicht selbst gemacht? Die Antwort ist recht einfach. Jeder Politiker, der seinen Bürgern verkünden würde, er müsse leider die Gebühreneinnahmen der nächsten 30 Jahre verpfänden, um sich per Kredit genügend Geld für anstehende laufende Ausgaben zu besorgen, hätte seine Karriere bereits beendet. In dieser simplen Form des Geschäftes würde selbst jeder Lokalreporter verstehen, dass jede Grenze vertretbarer Haushaltspraxis überschritten wurde. Nichts anderes ist aber bei unserem PPP-Projekt im Entsorgungsbereich passiert. Verschleiert wird dieses durch die Mittlerfunktion der privaten Käufer. Dieses wird ihnen wie dargestellt fürstlich entlohnt. Die Betroffenen sind gebührenzahlende Bürger und die Mehrheit der Beschäftigten.

Was beweisen nun die Einsichten aus der Darstellung unseres Falles? Gar nichts! Fallstudien haben nie den Zweck und die Möglichkeit zu empirisch allgemeingültigen Belegen für die hier vorgestellten Thesen zu gelangen. Der Zweck ist somit ein anderer. Fallanalysen dienen dazu, am lebendigen Objekt, hier in der Form einer Langzeitbegleitung und Analyse eines immer noch nicht abgeschlossenen PPP-Projektes detaillierte Einblicke und Anregungen für weitere Analyseschritte zu gewinnen. Diese müssen nach unserem Zwischenstand darin bestehen, die wissenschaftliche Aufmerksamkeit von der Vorbereitung von PPP und Privatisierungsvorhaben auch auf deren Folgen zu lenken. Die hierzu bisher vorliegenden Analysen zeigen einen eher explorativen Charakter.¹⁸ In einem geeigneten politischen Umfeld lassen sich Privatisierungsentscheidungen relativ rasch realisieren. Die Folgen dieser Entscheidungen sind jedoch von sehr langfristiger und komplexer Natur. Nicht alle dieser Folgen sind wirklich erwünscht. Insbesondere, dieses zeigt unser Fall, ist Privatisierung und das sich daraus ergebende PPP-Geflecht nicht immer geeignet, das Hauptmotiv der Umstrukturierung tatsächlich zu erfüllen. Die Finanzlage Bremens ließ sich weder nachhaltig verbessern, noch war der Verkauf der Entsorgungsbetriebe überhaupt wirtschaftlich vorteilhaft. Daher dürfte ein erster Forschungsbedarf darin bestehen, durch weitere Fallanalysen Bedingungskonstellationen zu ermitteln, unter denen Privatisierungsvorhaben im Entsorgungsbereich sich positiv ausgewirkt haben. Ein zweiter ggf. über Fallanalysen abdeckbarer Bereich besteht darin, auszuloten wo und unter welchen Bedingungen eine Kehrtwende im Prozeß möglich war. Wenn aus Sicht der agierenden Gebietskörperschaft die Ergebnisse die Erwartungen nicht erfüllen und zudem überproportional negative Begleiterscheinungen auftreten, muss es Wege der Rekommunalisierung geben. Diese Analyseschritte erfordern die Entwicklung bzw. Anpassung von Bewertungsrastern, die bereits für die Beurteilung von Privatisierungsentscheidungen entwickelt wurden und nicht nur auf fiskalische Kriterien abstel-

¹⁸ Vgl. z.B. Weizsäcker, E.U.; Young, O.R.; Finger, M. (Hrsg.) Grenzen der Privatisierung, Stuttgart 2006. Zurecht weist daher Willms darauf hin, das für PPP ernsthafte Evaluierungen ausstehen. Vgl. Dritter Weg oder erster Schritt zur Privatisierung? In: Ver.di Publik 4, 2006, S. 16

len.¹⁹ Unsere Thesen zum Fall zeigen, welche qualitativen und quantifizierbaren Bewertungsebenen von Bedeutung sind. Der übertragbare Nutzen der Analysen kann dann darin bestehen, in der Entscheidungssituation für PPP-Projekte auf Vollständigkeit der Bewertungskriterien zu drängen und eine größere Sensibilität für unbeabsichtigte Folgewirkungen zu erzeugen. Wenn schließlich auch die Verhandlungsposition derjenigen gestärkt wird, die über den Verkauf öffentlichen Vermögens zu entscheiden haben, dürfte es auch für die Fälle vorteilhaft sein, in denen PPP sich letztlich als segensreich erweist. Darum geht es auch um Entscheidungshilfen für best practise bei PPP, denn öffentliche Leistungserbringung ist immer nur eine unter mehreren Möglichkeiten der Organisation und kein Selbstzweck.

Zurück zum Fall: Ohne eine solche seriöse Bewertung verlangt erneut die Bremer Handelskammer drastische Privatisierungsschritte zur Fortsetzung öffentlicher Investitionspolitik für wirtschaftsnahe Infrastruktur. Es gibt eben immer Teile der Gesellschaft, für die PPP auf jeden Fall ein Segen ist.

Veröffentlicht in Der Gemeindehaushalt, Heft 5/2007

¹⁹ Vgl. Scheele, U.: Privatisierung von Infrastruktur, Köln 1993 Mönlich, E.: Öffentliche und private Betriebe, LE 5, Hagen 2006