

Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen Kommunen – Herausforderungen und Argumente für den Erhalt der Stadtwerke

Wolfgang Gerstlberger¹

Auf einen Blick

Die Kommunen wollen öffentliche Daseinsvorsorge, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Klimaschutz, Beschäftigungspolitik und regionale Wirtschaftsförderung unter einen Hut bringen. Nur eine ausgewogene Berücksichtigung wirtschaftlicher, politischer, sozialer und ökologischer Kriterien bei Privatisierungsentscheidungen kann sicherstellen, dass dieses anspruchsvolle Ziel erreicht wird. Das bestätigt die überwiegend negativen Erfahrungen mit Privatisierungen in den letzten 20 Jahren. Der Beitrag bilanziert diese Erfahrungen am Beispiel der Energieversorgung und ist ein Plädoyer für starke, bürgernahe und transparente Stadtwerke.

Die globale Finanzkrise zeigt, dass der Staat in Krisenzeiten aktiv Verantwortung für den Schutz wichtiger Dienstleistungen übernimmt. Angesichts der aktuellen gravierenden Probleme mit Ausfällen privatwirtschaftlicher Dienstleister gewinnt die politische Gestaltung der öffentlichen und damit auch der kommunalen Daseinsvorsorge wieder an Bedeutung. Am Beispiel der Stadtwerke lässt sich diese Frage beispielhaft diskutieren, da sie die kommunale Energie- und Wärmeversorgung sowie häufig auch den ÖPNV als Kernbereiche der Daseinsvorsorge sicherstellen. In den letzten beiden Jahrzehnten wurden in etlichen Kommunen Stadtwerke vollständig oder teilweise privatisiert. Die Folgen dieser Privatisierungen für die öffentlichen Finanzen, die Nutzer bzw. Kunden und die kommunale Energiepolitik sind bisher nicht systematisch überprüft worden. Zugleich haben viele Städte, Gemeinden und Landkreise in den letzten Jahren erfolgreich Formen der interkommunalen Zusammenarbeit als Alternative erprobt. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Privatisierung von Stadtwerken ist es das Ziel dieses Beitrags, wesentliche Herausforderungen und Argumente für ihren Erhalt zusammenzufassen.

Stadtwerke als „Tafelsilber“ und strategisches Instrument der Kommunen

Stadtwerke werden häufig dem „Tafelsilber“ der deutschen Kommunen zugerechnet. Diese Einschätzung wird damit begründet, dass sie zumeist Gewinne erwirtschaften und an die kommunalen Haushalte abführen. Für die Bürger gelten Stadtwerke zwar nicht immer als die kostengünstigsten Energiedienstleister, jedoch als Anbieter, die in der Regel Versorgungssicherheit gewährleisten und bei Problemen einfach erreichbar sind. Aus Sicht der Beschäftigten bieten Stadtwerke sichere Arbeitsplätze mit guten Entgeltstrukturen und Arbeitsbedingungen. In größeren kommunalen Versorgungsunternehmen stellt die Konzernmitbestimmung weitgehende Informations- und Mitbestimmungsrechte der Belegschaften sicher. Die Kommunen nutzen ihre Stadtwerke häufig, um strategische Projekte der Daseinsvorsorge und des Klimaschutzes zu fördern. Beispiele dafür sind Fernwärmenetze für kommunale Wohngebäude und Modellprojekte im Bereich der erneuerbaren Energien oder des E-Governments.

Privatisierung von Stadtwerken: Ausmaß und Formen

In den letzten beiden Jahrzehnten haben die deutschen Kommunen flächendeckend Anteile ihrer Gesellschaften vollständig oder teilweise privatisiert. Dies gilt vor allem für die Energie- und Abfallwirtschaft sowie die Wasserver- und Abwasserentsorgung. Der Anteil privatisierter Stadtwerke ist besonders in den Großstädten hoch. Bereits im Jahr 2005 waren an 17 von 31 großstädtischen Stadtwerken private Kapitaleigner beteiligt.² In der Energieversorgung von Städten, Gemeinden und Landkreisen liegt der Anteil vollständiger Privatisierungen bzw. öffentlich-privater Gesellschaften bezogen auf alle Kommunen derzeit immerhin bei 8,7% bzw. 5,5%.³

Das Anliegen dieses Beitrags ist es nicht, die Privatisierung von Dienstleistungen per se als negative politische Strategie darzustellen. Es mag Bereiche geben, in welchen die Qualität öffentlicher Dienstleistungen durch die Beteiligung Privater ohne unverhältnismäßige Erhöhung von Nutzungsgebühren verbessert werden konnte.

Für Randbereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie z.B. kommunale Parkhäuser oder Markthallen, existieren derartige Beispiele.⁴ Die Privatinvestoren sind in diesen Fällen im Regelfall kleine oder mittelständische regionale Unternehmen. Die Wertschöpfung verbleibt damit auch nach einer Privatisierung in der Region.

Anders bei Stadtwerken: Hier kommen nur private nationale oder internationale Energiekonzerne als Investoren in Frage. Dies ist vor allem darin begründet, dass der Investor über Kapital für den Kauf von Anteilen und Investitionen für die Modernisierung und den Unterhalt der Anlagen verfügen muss. Darüber hinaus muss er Sicherheiten vorweisen, die langfristige Versorgungsverträge mit Kommunen rechtfertigen. Daher sind für Stadtwerke Typen von Privatisierungen vorherrschend, die häufig negative Folgen für Bürger, Kommunalparlamente und Beschäftigte haben.

Die dominanten Spielarten der Privatisierung und die beteiligten privaten Investoren im Bereich der Stadtwerke können drei Typen zugeordnet werden. Der wichtigste Privatisierungstypus lässt sich als „kommunalnahe Privatisierung“ beschreiben. Kennzeichnend dafür ist, dass an einen nationalen oder regionalen privaten Energieversorger bis maximal 74,9% der Gesellschafteranteile veräußert werden. Mehrheitlich handelt es sich dabei um private Minderheitsbeteiligungen in der Form öffentlich-privater GmbHs oder Aktiengesellschaften. Der zweitwichtigste Privatisierungstypus kann unter der Überschrift „internationale Privatisierung“ zusammengefasst werden. Die Form der üblicherweise genutzten Beteiligungsverhältnisse und Gesellschaftsformen unterscheidet sich nicht wesentlich von derjenigen des ersten Typus. Bei den privaten Investoren handelt es sich jedoch um internationale Unternehmen, die ihren Hauptsitz nicht in Deutschland haben (z.B. der französische Veolia-Konzern und seine Tochtergesellschaften). Eine weitaus geringere quantitative sowie qualitative Rolle als der erste und zweite Typus spielen „branchenfremde Privatisierungen“ (Typus 3). Damit ist gemeint, dass die privaten Großinvestoren nicht dem Energie- bzw. Versorgungssektor entstammen.

Zwei Jahrzehnte Privatisierung von Stadtwerken: Eine negative Zwischenbilanz

Die Folgen von Privatisierungen im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung in den letzten beiden Jahrzehnten sind hierzulande bisher nicht systematisch überprüft worden. Dies gilt zum einen hinsichtlich der Folgen für die Kommunalhaushalte und die betriebswirtschaftliche Entwicklung privatisierter Stadtwerke aus wirtschaftlicher Sicht. Die erste Wissenslücke hängt u.a. auch damit zusammen, dass die Privatisierungspraxis in deutschen Kommunen in der Vergangenheit oftmals intransparent gestaltet wurde. Interessierte Bürger und die meisten Mitglieder der betroffenen Kommunalparlamente erhielten keinen Einblick in Vertragsentwürfe. Häufig kannten nur die Mitglieder der Verwaltungsspitze und die Vertreter der Privatinvestoren die Vertragsdokumente.

Zum anderen fehlt eine umfassende, langfristige angelegte Aufarbeitung der Erfahrungen mit der Privatisierung von Stadtwerken anhand weiterer Kriterien wie:

- flächendeckende Zugänglichkeit, Qualität und Preis öffentlicher Dienstleistungen für unterschiedliche Kunden- und Nutzergruppen,
- politische Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten,
- langfristige Handlungsspielräume für die kommunale sowie regionale Strukturpolitik,
- Wirtschafts- und Mittelstandsförderung,
- Innovationsfähigkeit, Qualitäts- und Wissensmanagement sowie
- Daten- und Verbraucherschutz.

Ein solches ausgewogenes, „mehrdimensionales“ Kriterienraster wird in der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre häufig als angemessener Maßstab für die Bewertung der Leistungen öffentlicher Unternehmen und Betriebe postuliert.⁵ Versucht man jedoch die verfügbare empirische Literatur über Privatisierungen von Stadtwerken anhand dieses Maßstabs zusammenzufassen, scheinen erfolgreiche Privatisierungsprozesse eher die Ausnahme als die Regel zu sein. Mit Blick auf die kommunalen Finanzen ergeben sich zwar einmalige Konsolidierungsbeiträge aufgrund von Verkaufserlösen. Positive mittel- und langfristige Effekte für die Haushaltssituation

von Kommunen sind bisher nur für wenige Ausnahmefälle dokumentiert.⁶ Aus Sicht der Bürger gibt es aufgrund von Meinungsumfragen die mehrheitliche Einschätzung, dass die (Teil-) Privatisierung kommunaler Energieversorger mehrheitlich zu Kostensteigerungen für den Verbraucher geführt hat.⁷

Aus Sicht der Beschäftigten führten Privatisierungen im Bereich der Stadtwerke in den 1990er Jahren in verschiedenen Fällen nachweislich zu einer Verschlechterung der tariflich geregelten Vergütungs-, Arbeitszeit- und sonstigen Beschäftigungsbedingungen.⁸ Darüber ob – und ggf. inwieweit – durch Privatisierungen Arbeitsplätze im kommunalen Energiesektor langfristig gesichert oder neu geschaffen werden konnten, liegen bisher keine systematischen Untersuchungen vor.⁹ Für kleine und mittelständische Unternehmen, die von Stadtwerken Leistungen beziehen oder Aufträge erhalten, fehlen entsprechende Analysen der wirtschaftlichen und qualitätsbezogenen Folgen von Privatisierungen bisher ebenfalls.¹⁰ Einige Autoren haben in den letzten Jahren darüber hinaus vermehrt darauf hingewiesen, dass aufgrund des wenig entwickelten Beteiligungsmanagements die politische Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen und Betriebe bzw. öffentlich-privater Gesellschaften in deutschen Kommunen häufig nicht ausreichend ist.¹¹

Die wenigen Erfolgsgeschichten im Bereich der Privatisierung von Stadtwerken betreffen öffentlich-private Gesellschaften, in welchen ein langfristiger Know-how-Transfer aus dem privaten in den öffentlichen Sektor stattfand. Dieser unterstützte die Unternehmen dabei, sich auf veränderte Marktstrukturen sowie Kundenwünsche einzustellen.

Fazit: Plädoyer für starke, bürgernahe und transparente Stadtwerke

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass Stadtwerke umso weniger zu Privatisierungskandidaten werden, je mehr sie

- interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Stadtwerken oder sonstigen öffentlichen Unternehmen eingehen,
- Netzwerke und Wertschöpfungsketten im Bereich der erneuerbaren Energien fördern sowie

- mit Partnern Serviceangebote in Feldern wie z.B. E-Government entwickeln.

Diese Erfahrungen können zu einem qualitativ neuen Verständnis von Daseinsvorsorge beitragen. Daseinsvorsorge bedeutet dabei nicht nur flächendeckende Bereitstellung von Leistungen unter Kosten- und Qualitätsaspekten, sondern auch aktive Partizipation der Nutzer und Bürger. Stadtwerke müssen in diesem Verständnis transparent und bürgernah sein.

Die Erfahrungen mit Privatisierungen zeigen, dass Transparenz und Bürgernähe im Regelfall besser verwirklicht werden können, wenn Stadtwerke in kommunaler Hand verbleiben. Starke und bürgernahe Stadtwerke mit transparenten Entscheidungsprozessen sind kein Selbstzweck. Diese Eigenschaften sind jedoch wichtige Voraussetzungen, um die qualitativ hochwertige und finanziell langfristig tragfähige Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Energiedienstleistungen zu sichern. Darüber hinaus setzt nachhaltige Klimapolitik voraus, dass die Kommunen über eine Erzeugungs- und Netzinfrastruktur verfügen, die sie selbst gestalten. Die Einbeziehung Privater steht diesem Ziel nicht grundsätzlich entgegen. Vergewahrtigt man sich allerdings, welche Privatinvestoren für Stadtwerke in Frage kommen, sind Konflikte zwischen betriebswirtschaftlichen und ökologischen Zielen vorprogrammiert.

Literatur

- Bogumil, J.; Grohs, S.; Kuhlmann, S.; Ohm, A. K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Berlin.
- Brandt, T.; Schulten, T.; Sterkel, G.; Wiedemuth, J. (Hrsg.): Europa im Ausverkauf (http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2008_14_3.pdf; 15.02.09).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund; Zentralverband Deutsches Baugewerbe (Hrsg.) (2002): Public-Private-Partnership, Berlin.
- Eichhorn, P. (1997): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Berlin.
- Güllner, M. (2008): Vortragsmanuskript (<http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/01/forsa.pdf>; 15.02.09).
- Killian, W.; Richter, P.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Berlin.
- Monstadt, J.; Schlippenbach, U. von (2005): Privatisierung und Kommerzialisierung als Herausforderung regionaler Infrastrukturpolitik, Berlin.
- Richter, N. (2008): Stadtwerke: Wechsel vom Tafelsilber zur Tankstelle? Einführungsreferat (http://www.fes.de/wiso/sets/s_dienst.htm; 15.02.09).
- Ridder, N. (2003): Öffentliche Energieversorgungsunternehmen im Wandel, Marburg.
- Trapp, J. H. (2006): Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten, in: Killian, W.; Richter, P.; Trapp, J. H. (Hrsg.): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, S. 85-109, Berlin

1 Wolfgang Gerstlberger ist Professor für „Integratives Innovationsmanagement“ an der University of Southern Denmark in Odense und verantwortlich für die wissenschaftliche Begleitung des Projekts „Mehr Qualität durch Privatisierung? – Innovative Konzepte für öffentliche Dienstleistungen“ des Arbeitskreises Dienstleistungen. Dieser wird gemeinsam von der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di getragen. Der Beitrag enthält Bezüge zu Ergebnissen des ersten Expertengesprächs „Stadtwerke: Vom öffentlichen Versorger zum Akteur im ‚freien‘ Energiemarkt?“, das am 27.11.2008 in Berlin stattfand.

2 Vgl. Trapp 2006.

3 Vgl. Bogumil et al. (2007).

4 Vgl. z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund; Zentralverband Deutsches Baugewerbe 2002.

5 Vgl. z.B. Eichhorn 1997.

6 Vgl. z.B. Ridder 2003.

7 In einer repräsentativen Umfrage des Forsa-Instituts geben z.B. 78% der Befragten an, dass nach der Privatisierung von Stadtwerken Leistungen teurer sind als zuvor (vgl. Güllner 2008).

8 Vgl. Brandt et al. 2008.

9 Vgl. z.B. Monstadt; Schlippenbach 2005.

10 Vgl. ebd.

11 Vgl. Killian et al. 2006.