

Studien und Analysen

Ernst & Young: Rückzug der Kommunen, Private sind gefragt

Die öffentliche Hand wird weiter privatisieren und einige der bislang hoheitlichen Aufgaben an Private übertragen oder diese zumindest beteiligen. Zu diesem Ergebnis kommt die jetzt vom Beratungshaus Ernst & Young Real Estate GmbH, Eschborn, vorgelegte Studie unter dem Titel „Privatisierungen und ÖPP als Ausweg?“ Damit scheint sich die jüngst häufiger geäußerte Vermutung, dass vor allem die Kommunen aufgrund höherer Gewerbesteuereinnahmen in ihren Privatisierungsbemühungen nachlassen könnten, nicht zu bestätigen. Vielmehr bleibt der finanzielle Druck auf die Städte und Landkreise so hoch, dass kaum alternative Wege offen stehen. Strukturelle Haushaltsdefizite bestehen fort und der Investitionsstau weitet sich aus.

Weiterhin drückende Schuldenlast

Tatsächlich erhöhten sich zwar die Gewerbesteuereinnahmen insgesamt um 20,7 Prozent auf 28,3 Milliarden Euro, von denen 20,1 Milliarden Euro (plus 8,6 Prozent) auf die Kommunen entfielen. Damit haben die Gemeinden und Gemeindeverbände (ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg) nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2006 um fünf Prozent höhere Einnahmen von 158,6 (2005:

153,3) Milliarden Euro erzielt, denen Ausgaben von 155,7 (153,3) Milliarden Euro gegenüberstanden.

Aus einem Defizit von 2,3 Milliarden Euro im Jahr 2005 wurde somit im Jahr 2006 ein Überschuss von 2,9 Milliarden Euro. Wird allerdings der Verkauf der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft Woba in Dresden für 981,7 Millionen Euro herausgerechnet, verbleibt lediglich ein positiver Saldo von etwa zwei Milliarden Euro. Dieses Plus verteilt sich jedoch sehr ungleichmäßig auf die Kommunen. Wachstumsregionen verbuchten sehr hohe Zuwächse bei den Steuereinnahmen, wohingegen Städte in strukturschwachen Gebieten weiter ins Defizit rutschten.

Daher sind die hohen Verschuldungslasten nach wie vor die wesentlichen Treiber für Privatisierungen und Öffentlich-Private Partnerschaften. Zwar sanken die (langfristigen) Kreditmarktschulden zwischen März 2007 und Jahresende 2006 beim Bund auf 923,8 (933,1) Milliarden Euro, bei den Ländern auf 479,5 (480,5) Milliarden Euro und bei den Gemeinden auf 79,5 (82,0) Milliarden Euro, doch erhöhten sich gleichzeitig die Bestände an kurzfristigen Kasensverstärkungskrediten. Bei Bund und Ländern wurden die Rückgänge in der Langfristverschuldung sogar durch Kas-

senkredite in Höhe von 31,3 (17,3) Milliarden Euro beziehungsweise 4,6 (2,3) Milliarden Euro überkompensiert, während die Kommunen die kurzfristigen Verbindlichkeiten binnen drei Monaten von 27,7 auf 28,4 Milliarden Euro ausweiteten.

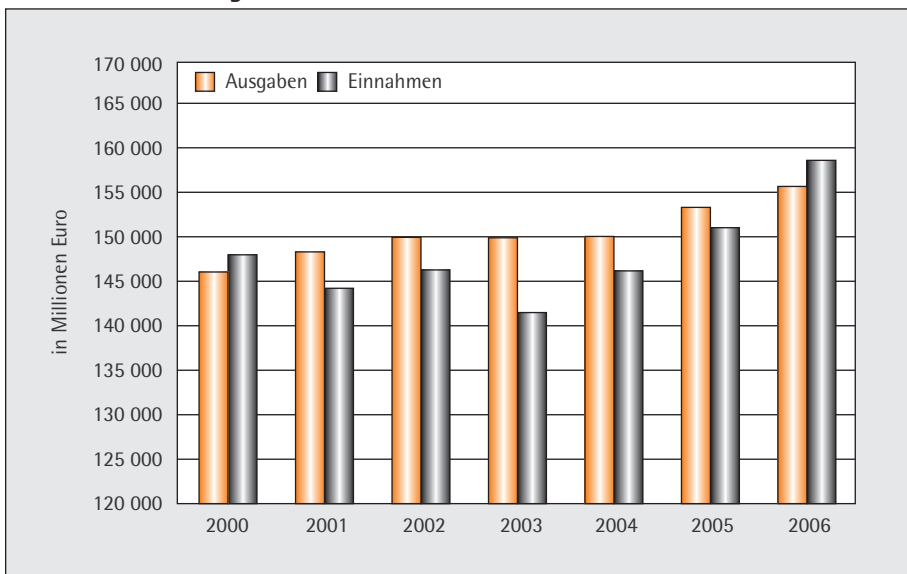
Die engen Haushalte zwingen viele Kommunen zum strikten Sparen, sodass zwischen den Jahren 2000 und 2005 die Investitionen für den Aufbau, Ausbau und Erhalt von öffentlichen Infrastrukturen um ein Viertel von 24,7 auf 18,6 Milliarden Euro sanken. Dass 2006 die Sachinvestitionen der Gemeinden wieder leicht um 2,4 Prozent auf 19,1 Milliarden Euro zunahm, reicht allerdings nicht aus, um den Investitionsstau abzubauen. Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Urbanistik hätten die Kommunen von 2000 bis 2009 jährlich 69 Milliarden Euro in die Infrastruktur investieren müssen. Um die Investitionslücke zu schließen, wäre ein Anstieg des Investitionsniveaus um mindestens 50 Prozent nötig.

Mehr Handlungsspielraum durch Privatisierung und PPP

Angesichts der dringend notwendigen Ausgaben zur Sicherstellung der öffentlichen Versorgung, die oftmals nicht über neue Schulden finanziert werden können, versuchen die Kommunen durch den Verkauf von Vermögen und die Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben Handlungsspielraum zu gewinnen. In den vergangenen sieben Jahren privatisierten die Gemeinden jährlich Vermögen in Höhe von 6,5 Milliarden Euro. Hierzu hatte Ernst & Young in insgesamt 300 von 700 Städten mit mehr als 20 000 Einwohnern die Stadtkämmerer und führende Finanzbeamte telefonisch befragt.

Demnach haben erst 31 Prozent der Kommunen bereits Privatisierungen durchgeführt (gezählt wurden nur Vollprivatisierungen an Privatpersonen und Unternehmen ohne staatlichen Eigentümer), wobei unter den Großstädten mit mehr als 200 000 Einwohnern der Anteil bei 72 Prozent liegt, während nur 19 Prozent der kleineren Kommunen mit bis zu 50 000 Einwohnern be-

Einnahmen und Ausgaben der Kommunen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Ernst & Young

reits Vermögen veräußert haben. Am häufigsten wurden Immobilien und kommunale Wohnungsunternehmen verkauft (32 Prozent der Kommunen, die Privatisierungen vornahmen), weil hierfür die Nachfrage von internationalen Investoren in den vergangenen Jahren besonders groß war, sodass auch sehr hohe Preise aufgerufen wurden. Außerdem standen Energieversorger (27 Prozent) und Abfallentsorger (24 Prozent) ganz oben auf der Verkaufsliste. Dagegen trennten sich nur sieben Prozent der Städte von ihrer Wasserversorgung und lediglich fünf Prozent privatisierten soziale und kulturelle Einrichtungen.

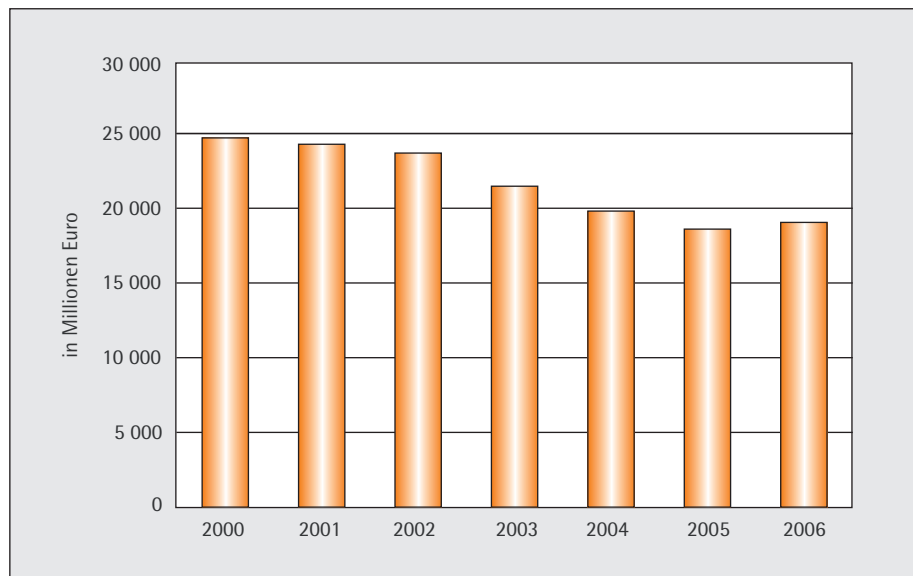
Rekommunalisierung trotz hoher Zufriedenheit mit Verkäufen

Bemerkenswert ist, dass immerhin 15 Prozent der privatisierenden Kommunen Teile ihrer Abwasserentsorgung veräußerten, obwohl die Abwasserentsorgung grundsätzlich eine hoheitliche Aufgabe ist. Zwar ermöglicht es Paragraph 18a des Wasserhaushaltsgesetzes den Kommunen, diese Aufgabe auch von privaten Dritten durchführen zu lassen, wie aber diese Aufgabe übertragen werden kann, legen die Länder im Einzelnen fest.

Von den Städten, die bereits Privatisierungen durchgeführt haben, sind 87 Prozent mit den Ergebnissen der Transaktionen zufrieden gewesen, von denen äußern sich sogar 21 Prozent sehr positiv. 13 Prozent geben an, dass sie nicht zufrieden sind, wobei drei Prozent die Privatisierungserfahrungen als sehr negativ beurteilen.

Weil die privaten Investoren ihre Leistungen zu teuer oder nicht in der erwarteten Qualität erbringen, will immerhin jede zehnte Kommune, die schon privatisiert hat, bereits verkaufte Bereiche wieder zurück erwerben. Vor allem bei der Müllentsorgung wird Kritik geübt, weil private Unternehmen die Haushalte weniger häufig und entlegene Gebiete zum Teil gar nicht bedienen. Weitere Gründe sind, dass die Stadt über die einst veräußerten Aufgaben wieder die öffentliche Kontrolle erlangen will und dass zum Beispiel im Rahmen der Stadtplanung ehemals kommunale Grundstücke zurückgekauft werden müssen.

Sachinvestitionen der Kommunen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Ernst & Young

Erwartungsgemäß ist der Anteil der Gemeinden, die eine Rekommunalisierung planen, unter den unzufriedenen Städten größer als unter den zufriedenen. 20 Prozent der Unzufriedenen haben den Rückkauf bereits ins Auge gefasst. Dass immerhin neun Prozent der zufriedenen Gemeinden diesen Schritt vorsehen, bedeute laut Ernst & Young nicht zwangsläufig, dass die Erwartungen an die Privatisierung verfehlt wurden. Oftmals, so ergab die Untersuchung, sind rekommunalisierte Betriebe deutlich effizienter organisiert als sie es bei der Privatisierung gewesen sind.

Angesichts der insgesamt eher positiven Erfahrungen mit Privatisierungen und des anhaltend hohen Konsolidierungszwangs bei den öffentlichen Haushalten ist sich das Beratungsunternehmen sicher, dass auch zukünftig in großem Umfang Transaktionen zu beobachten sein werden. Laut Umfrage planen jedoch nur 16 Prozent der Gemeinden, in den kommenden drei Jahren Vermögensbestände zu veräußern. Unter den Gemeinden, die bereits Verkäufe getätigt haben, liegt der Anteil sogar bei 31 Prozent, während nur sechs Prozent der Kommunen, die bislang nicht privatisierten, eine Transaktion vorsehen. Zu den aktivsten Privatisierern werden weiterhin die großen Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern zählen.

Weiterhin im Fokus steht dabei der Verkauf von Immobilien und Wohnungs-

beständen (41 Prozent). Günstig wirkt sich dabei das hohe Investoreninteresse aus, das auch im Zuge des geplanten Jahressteuergesetzes 2008, bei dem die Ausschüttungen aus ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen steuerlich begünstigt werden sollen, hoch bleiben dürfte. Zudem werde die Wohnraumversorgung in der Öffentlichkeit immer weniger als kommunale Aufgabe wahrgenommen, sodass ein Rückzug aus diesem sensiblen Bereich auch politisch auf weniger Widerstände stößt.

Verkauf der Klärwerke

Eine herausragende Rolle bei den Privatisierungen spielt künftig lediglich die Abwasserentsorgung. Hier planen 16 Prozent der Gemeinden Verkäufe. Deutlich geringer ist jedoch die Bereitschaft, Stadtwerke und Müllabfuhr abzustoßen (jeweils sieben Prozent). Hier mögen negative Erfahrungen und Rekommunalisierungen ebenso eine Rolle spielen wie die Tatsache, dass ein Großteil dieser Unternehmen schon privatisiert ist.

Die Entscheidung für die Privatisierung kommunalen Vermögens ist grundsätzlich nur sinnvoll, wenn entweder die strukturellen Ursachen des Haushaltsdefizits nachhaltig beseitigt wurden, sodass die Verkaufserlöse auch tatsächlich dem Schuldenabbau dienen, oder wenn die bislang öffentlich erbrachten Versor-

Studien und Analysen

gungsleistungen genauso gut oder besser von privaten Wirtschaftsunternehmen bereitgestellt werden.

Partnerschaften mit Privaten – die bessere Alternative?

Eine Alternative zum Verkauf von kommunaler Infrastruktur ist die Einbeziehung von privaten Wirtschaftsunternehmen bei der Erbringung von öffentlichen Leistungen. Diese Form der Zusammenarbeit in Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP; auch als Public Private Partnership – PPP bezeichnet) wird seit einigen Jahren auch in Deutschland erprobt.

Allerdings fehlt hierbei eine verbindliche Begriffsdefinition. Entsprechend schwanken die Angaben hinsichtlich Zahl und Umfang der ÖPP-Projekte erheblich. So zählen die Gutachter von Ernst & Young in den vergangenen Jahren mehr als 300 realisierte Partnerschaften allein bei den Kommunen, während die Deutsche PPP Holding GmbH bei einem Pressegespräch in Frankfurt am Main lediglich von 56 ÖPP-Verträgen sprach, die seit Beginn des Jahrzehnts bundesweit im Hochbau abgeschlossen wurden.

Nach der Studie von Ernst & Young hat bereits jede sechste Stadt (17 Prozent der Befragten) ÖPP-Projekte durchgeführt. Dabei waren die Kommunen mit 100 000 bis 200 000 Einwohnern besonders aktiv, denn 43 Prozent von ihnen hatten schon Partnerschaften mit Privaten. Für Städte dieser Größe scheint ÖPP eine praktikablere Lösung zu sein als die Privatisierung. Denn während Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern deutlich häufiger privatisieren, haben nur 28 Prozent ÖPP-Projekte realisiert. Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern fällt es offenbar schwer, private Partner für öffentliche Aufgaben zu finden (22 Prozent bei Städten zwischen 50 000 und 100 000 Einwohnern, zehn Prozent bei Städten mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern).

Auffällig ist, dass jede fünfte Kommune mit den erbrachten Leistungen der Privaten unzufrieden oder sogar sehr unzufrieden ist. Dies ist ein deutlich höherer Anteil als bei den Privatisierungen. Die Marktanalysten von Ernst & Young erklären den Unterschied damit, dass die Partnerschaften auf längere Dauer angelegt sind und die Gemeinde über die gesamte Laufzeit des Projektes fordert. Diese Zusammenarbeit sei in manchen

Phasen vielleicht auch nicht ganz einfach und unproblematisch. Im Gegensatz dazu bräuchte sich die öffentliche Hand nach der Privatisierung nicht mehr um den veräußerten Vermögensgegenstand kümmern – mitunter muss sie es aber dennoch, wie die Rekommunalisierungen zeigen.

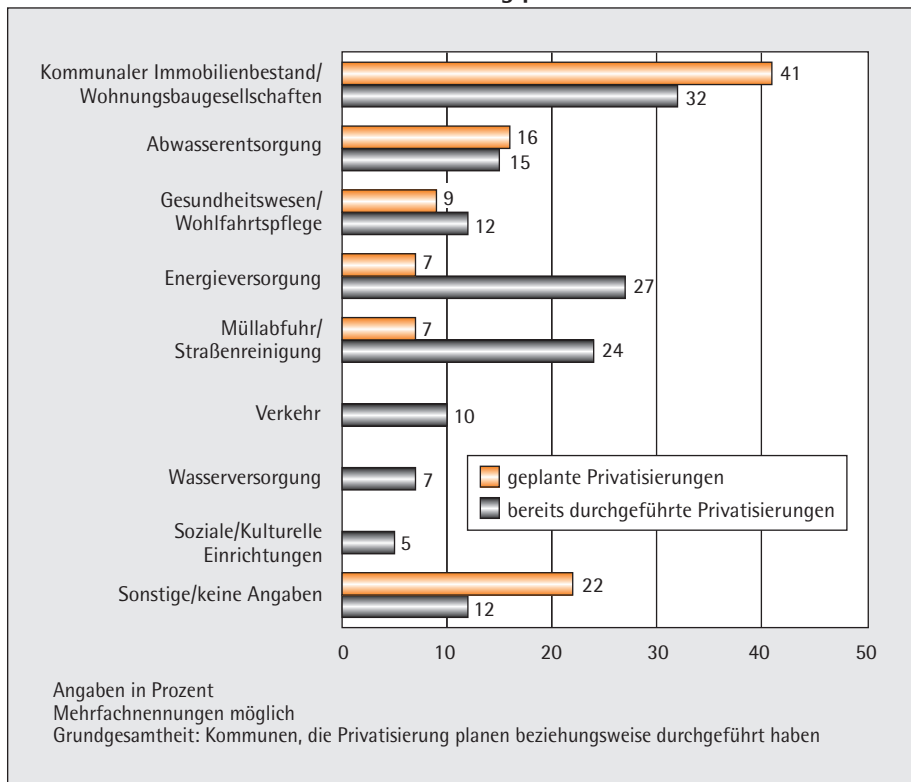
Die Bundesregierung möchte den Anteil von ÖPP an den staatlichen Investitionen von aktuell etwa vier Prozent in den nächsten Jahren auf etwa 15 Prozent steigern. Auf die Städte wird sie dabei allerdings nur bedingt zählen können, denn gerade einmal 16 Prozent haben solche Partnerschaften in Zukunft vorgesehen. Paradoxerweise ist gerade die Verschuldung der kommunalen Haushalte ein Haupthindernis für die Einbindung privater Partner. Denn die Verpflichtung zur Zahlung eines laufenden Entgelts in einem ÖPP-Projekt kommt einer Kreditaufnahme gleich. Daher stellen die öffentlichen Aufsichtsbehörden hohe Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit.

Voraussetzungen für ÖPP nicht immer gegeben

Es muss also nachgewiesen werden, dass eine Öffentlich-Private Partnerschaft insgesamt kostengünstiger ist als die Selbsterstellung durch die Gemeinde. Hier unterscheidet sich die deutsche von der britischen Vergabepraxis insofern, dass dort der umgekehrte Nachweis erbracht wird: Wenn die öffentliche Hand die ausgeschriebenen Aufgaben nicht besser, sondern allenfalls genauso gut wie die Privaten bereitstellen kann, dann ist die Partnerschaft mit Wirtschaftsunternehmen vorzuziehen. Wegen hoher Fixkosten für Beratung und Transaktionen sowie steuerlicher Belastungen rechnen sich ÖPP-Projekte in Deutschland erst ab einer Größenordnung von zehn bis 20 Millionen Euro.

Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, wird die Beteiligung von Privaten bei kommunalen Aufgaben von der Öffentlichkeit weitgehend begrüßt. Im Gegensatz dazu gehen Privatisierungen häufig mit teils heftigen politischen und öffentlichen Diskussionen einher. Daher ist der Anteil der Kommunen, die noch nicht privatisiert haben, aber einen Verkauf planen, mit sechs Prozent relativ niedrig, während immerhin 14 Prozent der Kom-

In welchen Bereichen die Kommunen künftig privatisieren wollen



Quellen: Ernst & Young

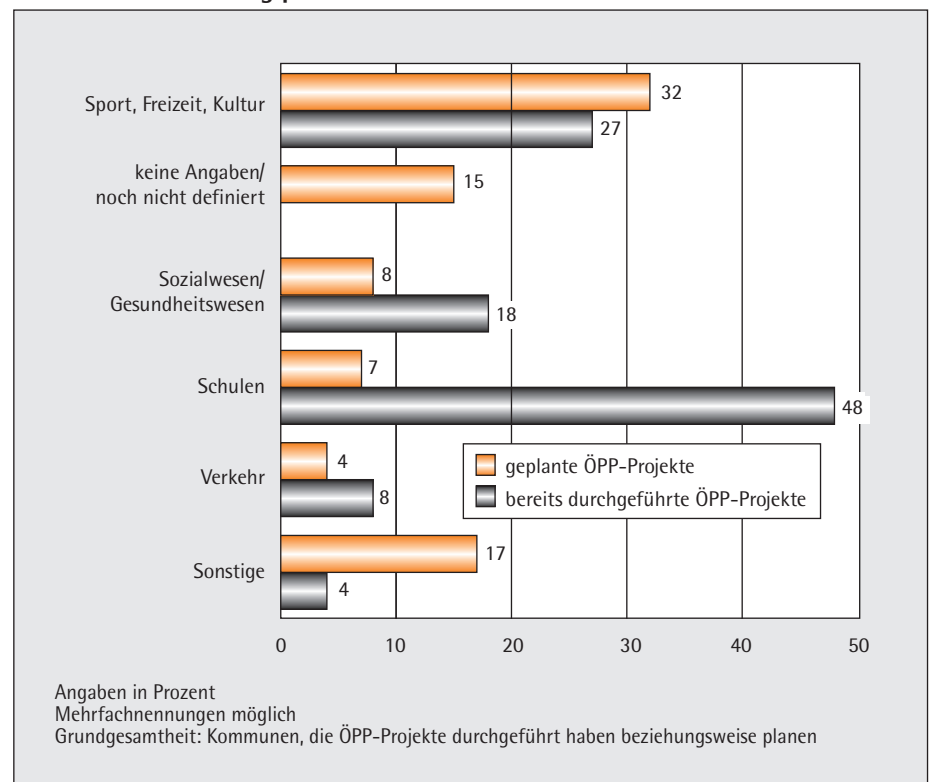
munen, die bisher noch kein ÖPP-Projekt durchgeführt haben, dieses für die Zukunft vorhaben. Wie schon bei den Privatisierungen nimmt die Neigung, künftig private Partner mit der Erbringung kommunaler Aufgaben zu beauftragen, mit der Größe der Stadt zu. 36 Prozent der Kommunen über 200 000 Einwohner plant ÖPP, während es bei den Gemeinden unter 50 000 Einwohnern nur zwölf Prozent sind.

Bislang sahen die Kommunen offensichtlich bei den Schulen den größten Handlungsbedarf, denn fast jede zweite Stadt mit ÖPP-Erfahrung hat mindestens ein Schulprojekt durchgeführt (48 Prozent). Aber nur noch sieben Prozent der Kommunen, die künftig ÖPP planen, haben dabei ihre Schulen zum Ziel. Der Fokus liegt künftig bei den Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen. Bisher haben 27 Prozent der Gemeinden, die schon ÖPP durchführten, Schwimmbäder, Turnhallen und Mehrzweckarenen mit privaten Partnern erstellt und betrieben. Der Anteil der Städte, die dies noch planen, liegt bei 32 Prozent.

Dass Leistungen, die bisher zu den hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Hand gehörten, zunehmend von privaten Anbietern erbracht werden, begrüßt die Mehrzahl der befragten Kommunen. Doch immerhin 27 Prozent sehen die Entwicklung als negativ an. Auch bei den Gemeinden, die bereits ÖPP- oder Privatisierungsvorhaben durchgeführt haben, ist der Anteil der Kritiker mit 19 Prozent doch beachtlich. 32 Prozent sehen „erhebliche grundsätzliche Probleme und Risiken“ bei der Einbindung privater Anbieter oder Investoren. Vor allem sorgen sich die Kommunen, dass Leistungs- und Qualitätskriterien nicht eingehalten werden (19 Prozent) und dass politischer Gestaltungsspielraum eingeengt wird (acht Prozent). Weitere fünf Prozent fürchten die Insolvenz des privaten Partners, während eine negative öffentliche Stimmung, Arbeitsplatzverluste oder mangelnde Effizienz kaum Kritikpunkte sind.

Nach den Ergebnissen der Studie schätzt Ernst & Young, dass der Anteil der Kommunen, die Teile ihres Vermögens privatisiert haben, von derzeit 31 Prozent auf 37 Prozent im Jahr 2010 und 41 Prozent im Jahr 2013 steigen wird. Die Prognose ist jedoch in hohem Maße von gesetzlichen und steuerlichen Regelungen ab-

Wo Kommunen künftig private Partner für ÖPP suchen



Quelle: Ernst & Young

hängig. So könne die künftige Gestaltung und der Fortbestand des Querverbunds von profitablen kommunalen Energieversorgern und defizitären öffentlichen Nahverkehrsbetrieben möglicherweise von Entscheidungen deutscher und europäischer Instanzen abhängen.

Öffentlich-Private Partnerschaften – ein Wachstumsmarkt?

Eine noch dynamischere Entwicklung wird es den Gutachtern zufolge bei ÖPP-Projekten geben. Bis 2010 prognostizieren sie, dass 28 Prozent der Städte ÖPP-Erfahrung besitzen. Im Jahr 2013 sollen es dann schon 40 Prozent der Kommunen sein. Das entspricht einer Steigerung von 23 Prozent innerhalb von sechs Jahren. Die private Wirtschaft hat die Potenziale von ÖPP bereits erkannt und will an dem Wachstumsmarkt teilhaben.

Vor allem die Langfristigkeit der Vertragsverhältnisse und das Geschäftsvolumen locken. So haben die bisher beauftragten PPP-Projekte im Hochbau eine Größenordnung von mehr als 1,6 Milliarden Euro. Werden noch Gebäudemanagement- und Betriebsleistungen addiert, belaufe sich das Volu-

men sogar auf mehr als 3,4 Milliarden Euro, rechnet die Deutsche PPP Holding GmbH vor. Und allein im Hochbau seien aktuell 120 Projekte mit einem Volumen von sechs Milliarden Euro in Vorbereitung.

Ob sich die Hoffnungen der Industrie jedoch erfüllen werden, hängt wesentlich davon ab, wie schnell es gelingt, die komplexen Vergabeverfahren zu vereinfachen, zu standardisieren und dadurch letztlich zu beschleunigen. Denn am häufigsten kritisieren die Privaten, dass sie bei ÖPP-Bieterverfahren unverhältnismäßig hohe Vorleistungen erbringen müssen. Gesetzliche Änderungen hierzu sind dem Vernehmen nach aber schon geplant. Dabei werden auch Bereiche wie das Investmentrecht betroffen sein.

Nach dem aktuellen Entwurf zum Investmentgesetz sind explizit auch Offene Fonds, die in Infrastruktur und ÖPP-Vorhaben investieren, vorgesehen. Wie erfolgreich diese sein werden, hängt vor allem von der Verfügbarkeit geeigneter Projekte ab. Da diese bisher Mangelware sind, liegen entsprechende Fondsversuche noch immer auf Eis, wenn sie nicht schon längst begraben wurden. (Red.)