

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

05/2013

Trotz Privatisierung noch Staat?

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Mag. Birgit Mitterlehner Bakk.phil. MA
Datum: 12. Juni 2013

Ist prinzipiell von Privatisierung die Rede, bedeutet dies nicht automatisch eine Aufgabenverlagerung in den privaten Sektor.¹ Wenn zwar eine Privatisierung oftmals mit einem Rückzug des Staates bei wirtschaftlichen Aktivitäten zugunsten des privaten Sektors einhergeht, ist auch eine Privatisierung ohne Rechtsmachtabgabe möglich², denn es gibt unterschiedliche Typen der Privatisierung.

Grundlegend teilt man in formale, materielle und funktionale Privatisierung. Bei einer formalen Privatisierung werden öffentliche Verwaltungseinheiten durch eine privatrechtliche Rechtsform ersetzt und die öffentliche Hand bleibt Einzel- oder Mehrheits-Eigentümer. Diese privatrechtlichen Unternehmen bleiben dem Staat dabei zurechenbar. Der Grund für solch einen Schritt ist die Erwartung größerer Effizienz durch eine privatwirtschaftliche Organisationsform, denn öffentliche Verwaltungen und deren kameralistisches, vorschriftsorientiertes „Verwaltungshandeln“ bzw. „Verwaltungsdenken“ gelten – oder galten zumindest früher – als ineffizient. Bei einer materiellen Privatisierung findet eine klare Übertragung der Aufgaben, Trägerschaft und Verantwortlichkeiten in den privaten Sektor statt. Sie kann auch Folgeschritt einer formalen Privatisierung sein.³ Eine materielle Privatisierung ist somit eine „echte“ Privatisierung. Mit Ausnahme von Großbritannien wird diese Privatisierungsform in der Praxis in der Daseinsvorsorge jedoch kaum angewendet. Bei einer funktionalen Privatisierung dagegen werden Private mit der Durchführung einzelner Aufgaben betraut. Private werden somit teilweise in Agenden der Finanzierung, Erbringung und den Betrieb mit einbezogen.⁴ Es handelt sich hierbei um einen Kompromiss zwischen Eigenerbringung und vollständiger Auslagerung. Geschieht eine Privatisierung durch die Veräußerung von öffentlichen Unternehmen oder öffentlichen Vermögen an Private, so spricht man auch von Vermögensprivatisierung. Auch sind die Trennlinien zwischen den einzelnen Privatisierungstypen nicht eindeutig und gibt es innerhalb dieser Typen unterschiedliche Gestaltungsformen.

¹ Vgl. *Schur*, Der Wasserversorgungsvertrag – Verbraucherschutz bei der Privatisierung von Wasserversorgungsunternehmen. Schriften zum Öffentlichen Recht Bd. 1129 (2009).

² Vgl. *Simon*, Liberalisierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im WTO- und EU-Recht. Jus Internationale et Europaeum Bd. 31 (2009).

³ Vgl. *Vahrenkamp/Kotzab*, Logistik: Management und Strategien (2012) 252.

⁴ Vgl. *Schur*, Wasserversorgungsvertrag (2009); *Simon*, Liberalisierung (2009); *Schmidth/Hepke/Schwarz*, Privatisierung – Formen, Motive, Kritikpunkte (2007); *Rehbinder*, Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft, in: Forschungsverbund netWORKS-Papers, Heft 11 (2005); *Leitl-Staudinger*, Neue Formen der Finanzierung und Auslagerung öffentlicher Aufgaben und die Herausforderungen, die diese an die externe Finanzkontrolle stellen (2007); *Dickhaus/Dietz*, Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck – Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa (2004) 6f; *Kruse*, Public Private Partnership in der kommunalen Gebäudewirtschaft: Alternative Wege der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Unternehmen im Bereich immobilienwirtschaftlicher Leistungen (2001).

Die folgende Abbildung veranschaulicht die verschiedenen Formen von Privatisierung:⁵

Privatisierungsform	Formale Privatisierung	Materielle Privatisierung	Funktionale Privatisierung
Spezifika	Organisationsprivatisierung; Übertragung an eine vom Träger gegründete Gesellschaft des Privatrechts	Aufgabenprivatisierung; Übertragung (Veräußerung oder Verpachtung/Vermietung der Anlage) an eine unabhängige Gesellschaft des privaten Rechts → vollständiger Rückzug aus der Aufgabe	Veränderung der Verantwortungsstruktur Übertragung einzelner Aufgaben
Spezifika	Ausgliederung	Vollständiger Übergang von Eigentumsrechten an Private	Betreiber- und Betriebsführungsmodell, z. B.: Übernahme von Bau, Finanzierung und/oder Betrieb der Anlagen durch eine Gesellschaft des privaten Rechts als Verwaltungshelfer
Spezifika	Geht nicht notwendigerweise mit einer Aufgabenprivatisierung einher	Echte (kein Rückholrecht) oder unechte Privatisierung (z. B. Konzession)	Echte oder unechte Privatisierung

Quelle: Vgl. dazu weiterführend *Rehbinder*, Privatisierung und Vergaberecht in der Wasserwirtschaft, in, Forschungsverbund netWORKS-Papers, Heft 11 (2005); *Leitl-Staudinger*, Neue Formen der Finanzierung und Auslagerung öffentlicher Aufgaben und die Herausforderungen, die diese an die externe Finanzkontrolle stellen (2007); *Dickhaus/Dietz*, Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck – Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa (2004) 6f.

Privatisierungsbestrebungen gründen häufig auf der Finanzschwachheit der öffentlichen Hand.⁶ Eine angemessene staatliche Regulierung privater Anbieter, die gleichzeitig eine für die Daseinsvorsorge universale und adäquate Leistungserbringung sowie Effizienz- und Qualitätssteigerung darstellt, ist jedoch nicht einfach herzustellen, da auf Seiten der öffentlichen Hand Macht-, Informations-, und Kapazitätsdefizite vorhanden sind. Dieser Umstand schränkt deren Regulierungsmöglichkeiten ein.⁷ Mit

⁵ Vgl. dazu *Mitterlehner/Barth*, Die Gesellschaftsordnung, in, *Der europäische Antagonismus – Binnenmarkt und Daseinsvorsorge* Bd. 1 (2013) 39 (48).

⁶ Vgl. *Wimmer/Kahl*, Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt (2001).

⁷ Vgl. *Dickhaus/Dietz*, Dienstleistungen (2004) 11.

der Entscheidung zugunsten einer Privatisierung geht eine Veränderung des Vertragsverhältnisses zwischen Staat und Verbraucher einher. Für den Wassersektor würde dies bedeuten, dass im Falle einer Privatisierung zwischen privatem Leistungserbringer und Verbraucher lediglich ein zivilrechtlicher Schutz bestünde.

Die verschiedenen Unternehmenstypen am Wassermarkt

In Österreich kommen dem Bund im Wassersektor hauptsächlich Aufgaben der Überwachung zu. Die Hauptkompetenz liegt bei den Ländern, welche die Aufgaben der Implementierung und Organisation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zumeist an die Kommunen weitergeben. Diese erbringen die Leistungen in Österreich zumeist *Inhouse* (Link *Inhouse Vergabe Artikel*), es gibt jedoch vereinzelt auch Auslagerungen an Private. Ob *Inhouse*-Vergabe oder Leistungserbringung durch Dritte, die Vielfaltigkeit der Unternehmensformen im Wassersektor ist groß. Vielfach sind es Regiebetriebe, Eigenbetriebe oder auch privatrechtliche Unternehmen in öffentlichem, privatem oder beiderlei Eigentum (wie z. B. GmbHs oder AGs), daneben in kleinerem Maße Wasserverbände, die diese Leistungen im Namen einer Kommune erbringen. So ist der Großteil der Stadtwerke als privatrechtliche Betriebsform der öffentlichen Hand organisiert. Beispiele einer Wasserversorgung mit privater Beteiligung sind beispielsweise die EVN oder die Salzburg AG.⁸

Bei der Auswahl einer geeigneten Organisationsform für die öffentliche Hand sind unter anderem steuerliche Aspekte von Interesse. So gilt es anzumerken, dass die Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten – wie die Trinkwasserversorgung – durch die öffentliche Hand von der Einkommenssteuer ausgenommen ist. Auch findet eine Gebührenbefreiung für Kommunen und Wasserverbände Anwendung. Private Unternehmen unterliegen hingegen den steuerrechtlichen Regelungen und sind somit öffentlich-rechtlichen Unternehmen gegenüber schlechter gestellt. Andererseits sind Kommunen in ihrem Handlungsspielraum mehr oder weniger territorial beschränkt.⁹ Dies macht es besonders für kommunale Betriebe der öffentlichen Hand schwierig, sich im Wettbewerb zu behaupten.

⁸ Vgl. *Klien*, Water Services in Austria, Working paper CIRIEC N° 2009/09 (2009); *Bauby*, Water services: what are the main challenges?, Working paper CIRIEC N° 2011/05 (2011).

⁹ Vgl. *Klien*, Water Services, Working paper CIRIEC N° 2009/09 (2009).