
Effizienz und Privatisierung kommunaler Leistungen

Peter Haug

Institut für Wirtschaftsforschung Halle

Forschungsabteilung Stadtökonomik

Struktur des Vortrags

1. Ausgangssituation
2. Effizienz, Marktversagen, Staatsversagen und Rechtfertigung staatlicher Produktion
3. Marktversagen, Staatsversagen und kommunales Aufgabenspektrum am Beispiel Sachsen-Anhalts
4. Privatisierung als Lösung? Transaktionskosten, Prinzipal-Agenten Probleme und Wettbewerb
5. Ergebnisse empirischer Studien
6. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Ausgangssituation

- Teilweise zwiespältige internationale Erfahrungen mit der Privatisierung von Aufgaben der sog. “Daseinsvorsorge”
- Deutschland: Politischer Widerstand gegen Privatisierungen kommunaler Leistungen
- Ökonomische Theorie (Institutionenökonomik): Effizienzwirkungen von Privatisierungen nicht eindeutig
- Empirie (z.B. Hodges 2000): Heterogenität der Effizienzwirkungen von Privatisierung / Outsourcing nach Sektoren

Ziele kommunaler bzw. privater Bereitstellung und Produktion

- **Kosteneffizienz:** Produktion einer gegebenen Qualitäts-Mengen-Kombination zu minimalen Kosten (Produktions- und Transaktionskosten)
- **Allokative Effizienz:** Preis entspricht Grenzkosten (Bedingung der Kosteneffizienz) \neq Monopolpreis
- **Bedarfsgerechtigkeit:** Bereitstellung lebensnotwendiger Güter für Bedürftige

Effizienz, Marktversagen, Staatsversagen

- Unmöglichkeit der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsmessung (z.B. Arrow 1963)
- Allokativ effiziente Gütermenge auf Wettbewerbsmarkt
- **Marktversagen** rechtfertigt staatliche Regulierung aber nicht unbedingt staatliche Produktion: Unteilbarkeiten, Externalitäten, Informationsasymmetrien, Verteilungsprobleme
- **Staatsversagen:** eigennützige Politiker und Bürokraten, Lobbyisten

Ausgewählte kommunale Aufgaben am Beispiel Sachsen-Anhalts

- **Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben**
 - Kreisangehörige Gemeinden: Energieversorgung, Wohnungswesen, Kultur, Sportstätten und Bäder, Grünflächen
 - Landkreise/kreisfreie Städte: ÖPNV, Sparkassen
- **Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises**
 - Kreisangehörige Gemeinden: Wasser/Abwasser, Kindertagesstätten, Brandschutz, Gemeindestraßen, Straßenreinigung
 - Landkreise/kreisfreie Städte: Abfallentsorgung, Krankenhausträgerschaft, Kreisstraßen, Rettungsdienst
- **Annexaufgaben** (Reinigungsleistungen, EDV, Druckerei, Labordienstleistungen etc.)

Marktversagen und Staatsversagen beim kommunalen Aufgabenspektrum

Marktversagen:

- Externe Effekte, Unteilbarkeiten, Verteilungsprobleme
- Kaum Marktversagen: Kommunale Wohnungen, Sparkassen, Teile Kultur- und Freizeitbereich, viele Annexaufgaben

Staatsversagen:

- Wohnimmobilien: Baulandausweisung, Stadtumbau Ost
- Preisgestaltung \neq Bedarfsgerechtigkeit (z.B. Kulturbereich), Internalisierung externer Effekte (ÖPNV)

Aspekte der Privatisierung I – Transaktionskosten (nach Williamson)

- Privatisierung und Kosteneffizienz: Kosten der Marktbenutzung versus Kosten der Organisationsbenutzung
 - Determinanten der Transaktionskosten:
 - Faktorspezifität
 - Unsicherheit
 - Transaktionshäufigkeit
 - Grad der Pflichtigkeit bei kommunalen Aufgaben
- ⇒ „Fundamentale Transformation“,
Ausbeutungsversuche der Vertragspartner

Aspekte der Privatisierung II – Prinzipal-Agenten Strukturen

- Prinzipal-Agenten Strukturen weniger komplex in privaten Unternehmen
- Bei Beschränkung der Privatisierung auf die Produktion: Prinzipal-Agenten Strukturen u.U. noch komplexer
- Theorie (z.B. Bös 1991): Anreizstrukturen in öffentlichen und privaten Unternehmen gewährleisten weder Kosteneffizienz noch allokativen Effizienz

Aber: Wettbewerb und eigennütziges Politikerverhalten vernachlässigt, kein Vergleich von „Second-Best“-Lösungen

Aspekte der Privatisierung III – Wettbewerbsintensität

- Generell: hohe Wettbewerbsintensität (vor und nach Privatisierung) erhöht Kosteneffizienz und verhindert monopolistische Preissetzung
- Schwierigkeit, hinreichende Anzahl von privaten Anbietern in peripheren Regionen zu finden

Konsequenzen für Privatisierungs- entscheidungen bei kommunalen Leistungen

- **Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben:** Privatisierung von Bereitstellung und Produktion möglich
- **Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises:** Nur Privatisierung der Produktion (Outsourcing) möglich
- **Erfolgsfaktoren für Privatisierung:** niedrige Transaktionskosten, hohe Wettbewerbsintensität, (primär an allokativer Effizienz interessierte Politiker)

Ergebnisse empirischer Untersuchungen: Wasser/Abwasser

- Hohe Transaktionskosten, Wettbewerb bestenfalls „um den Markt“ möglich
- Dupont und Renzetti (2003): Vergleich vorliegender internationaler Studien belegt keine Effizienzvorteile privater Wasserversorger
- Scholl und Thöne (1998): niedrigere Kosten und Gebühren privater deutscher Kläranlagenbetreiber (inklusive Transaktionskosten)

Ergebnisse empirischer Untersuchungen: Müllabfuhr

- Niedrige Transaktionskosten, tendenziell große Anzahl privater Anbieter
- Hodge (2000): 19,3% Kostenersparnis durch Outsourcing
- Bel und Costas (2004), Dijkgraaf und Gradus (2003), Ohlson(2003): keine signifikanten Kostenunterschiede zwischen privaten und kommunalen Entsorgern oder geringfügiger Kostenvorteil öffentlicher Entsorger
- Indianapolis (USA) nach 1993: Vergabe an mehrere Bieter sichert Wettbewerbsintensität

Ergebnisse empirischer Untersuchungen Gebäudereinigung

- Niedrige Transaktionskosten, hohe Wettbewerbsintensität
- Hodge (2000): 30,2% Kostenersparnis durch Outsourcing
- Christoffersen et al. (2001): ca. 30% Kostenersparnis durch Vergabe an private Reinigungsunternehmen

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen I

- Effizienzsteigerung (allokative und Kosteneffizienz) als Hauptziel:
 - Keine Privatisierung zu Finanzierungszwecken
 - Keine Schaffung privater, unregulierter Monopole
 - Entscheidungskriterien: Wettbewerbsintensität (Zahl privater Anbieter), Transaktionskosten
- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
 - Frage nach dem “Ob” der Aufgabe
 - Privatisierung Sparkassen, Wohnungsunternehmen, tw. Freizeit- und Kulturbereich
 - Übrige Bereiche: Eigenerstellung- oder Fremdbezug

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen II

- Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises:
 - Nur Privatisierung der Produktion möglich
 - geeignet: z.B. Kitan, Müllabfuhr, Straßenreinigung
 - problematisch: z.B. Wasser/Abwasser
- Konkurrenz privater und kommunale Anbieter nur unter strengen Auflagen
 - Gleiche Bedingungen für private und kommunale Anbieter: keine Subventionen (Theater), Verbot des steuerlichen Querverbunds (ÖPNV - Energie), Umsatzsteuer (Abwasser, Abfall), gleiche Finanzierungsbedingungen (Kommunalkredite)
 - Kein Vorwand zur räumlichen und sachlichen Ausweitung (Örtlichkeits- und Subsidiaritätsprinzip)

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen III

Effizienzsteigernde Alternativen zur Privatisierung:

- Formale Privatisierung: Verlust an „demokratischer Kontrolle“ durch Effizienzsteigerung wettgemacht
- Benchmarking kommunaler Leistungen: obligatorisch mit Veröffentlichung der Ergebnisse
- Nutzung der Möglichkeiten von PPP
- Erhöhung des Kostenbewusstseins der Bürger über Preisgestaltung:
 - Kostendeckungsgrad bei Preisen, Gebühren und Beiträgen erhöhen
 - Möglichst Subjekt- statt Objektförderung
 - Verbot der Quersubventionierung