



Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht (Hauptreferat 2)

Prof. Peter Knoepfel, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Lausanne

Landauf landab wird privatisiert. Man wähnt sich in französischen oder englischen Nachkriegszeiten, als ähnliche Eigentumsverschiebungen unter dem Titel der "Nationalisierung" in umgekehrter Richtung auf breiter Front stattfanden. Offenbar erwartet man sich auch diesmal von der Umschichtung der Eigentumsverhältnisse mehr als nur eine Umverteilung von Erträgen oder Verlusten. In den Nachkriegsjahren bewegten diese Regierungen neben allgemeinen machtpolitischen vor allem sozial- und versorgungspolitische Ziele. Heute ist es demgegenüber die wahrhaft felsenfeste Überzeugung, Leistungserbringung durch Private sei besser als durch den Staat und Marktwirtschaft sei allemal die bessere Lösung. Massive Preissenkungen dank Wettbewerb und Qualitätssteigerung an allen Fronten sind die meistgehörten Argumente.

Davon betroffen sind vor allem die Energie- und insbesondere die Elektrizitätsversorgung, die Wasserver- und -entsorgung, die Telekommunikation, teilweise aber bereits auch der Gesundheitssektor, Sicherheitsdienstleistungen oder Unterhaltsleistungen am staatlichen Finanz- oder Verwaltungsvermögen. Während in der Verstaatlichungsdebatte der Nachkriegszeit das Potential nach demokratischer und damit auch parlamentarischer Kontrolle über wirtschaftliche Machtentfaltung eine zentrale Bedeutung einnahm, findet man solche staatspolitischen Argumente in der gegenwärtigen Entstaatlichungswelle kaum. Betriebswirtschaftliche und makroökonomische Argumente dominieren. Es ist deshalb erfreulich, wenn die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen dieser Problematik endlich den ihr gebührenden Stellenwert einräumt.

Wenn über die Folgen der Privatisierung für Parlamente geredet wird, so muss zunächst die Situation vor der Privatisierungswelle in den beginnenden 90er Jahren beleuchtet werden. Stand es damals tatsächlich so idyllisch mit der demokratischen Kontrolle über staatliche Regiebetriebe, wie das heute die Gegner einer Privatisierung behaupten? In einem zweiten Schritt soll klargestellt werden, dass Privatisierung nicht bloss eine "harmlose" Eigentumsübertragung darstellt, wie dies heute von vielen Politikern und Wissenschaftlern behauptet wird. Wir vertreten die Gegenthese. Die heutige Privatisierungswelle führt zu einer grundlegenden Umstrukturi-

erung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, in der die staatliche Steuerkapazität mit ihrer Gemeinwohlorientierung und die zu deren Handhabung berufenen Parlamente eindeutig die Verlierer sind. Schliesslich soll aufgeräumt werden mit der Vorstellung, eine Privatisierung führe zu einer Entlastung des Staatsapparats. Am Schluss möchte ich einen bisher kaum diskutierten Aspekt der Privatisierungsdebatte aufwerfen. Macht es Sinn, den Radiowellen, dem Abwasser oder den Hochspannungsleitungen dasselbe rechtliche Gewand anzuziehen, das unsere Urgrossväter in Gestalt des einheitlichen Privateigentumsbegriffs des Zivilgesetzbuches zu Beginn des letzten Jahrhunderts gestrickt haben?

1. Zum Status quo ante

Nach der klassischen Theorie zur demokratischen Verwaltung unterstehen sowohl öffentliche Anstalten mit oder ohne Rechtspersönlichkeit als auch in die Verwaltung integrierte Regiebetriebe der Aufsicht von Regierung und Parlament. Die parlamentarische Aufsicht erstreckt sich regelmässig auf Rechnung und Voranschlag; je nach Satzung erfasst sie auch die Genehmigung von Jahresberichten, Grundlagen der Finanzplanung und Betriebsreglemente, in denen etwa besondere Haftungsregeln, Leistungspflichten, Qualifikationsanforderungen und Besoldungsgrundsätze oder Standards für die Versorgungssicherheit festgelegt werden. Obwohl diese Letzteren insbesondere kommunalen und kantonalen Parlamenten – hier sind in der Schweiz die meisten öffentlichen Werke angesiedelt – selten Anlass zu wahrhaft politischen Auseinandersetzungen gaben, kam es früher doch hie und da zu entsprechenden Entscheidungen. Wie immer ging es dabei um die Ausübung politischer Macht. Das "Werk" wurde zum politischen Instrument zur Erreichung dieser oder jener sozial-, konjunktur-, regional- oder gesundheitspolitischer Ziele. Mitunter sollte es auch eine Vorreiterrolle für die Privatwirtschaft einnehmen.

Viele dieser in Staatseigentum befindlichen Werke erwirtschaften beträchtliche, nicht nur auf ihre Monopolsituation zurückgehende Gewinne. Sie waren und sind daher immer auch politisch attraktive Orte politischer Pfründenwirtschaft, Klientelismus und Korruption. So entstanden

eigentliche (informelle) Eigentumsansprüche politischer Clans an diesen Werken, die man freundeidgenössisch unter sich verteilte. Der Strom gehört dem Freisinn, das Wasser den Sozis und das Gaswerk den Christen. Wehe jenen ParlamentarierInnen, die diese friedliche Grundordnung durch unbotmässige Parlamentsinterventionen gestört hätten, indem sie sich etwa die Frage erlaubten, ob dieses oder jenes "Reislein" der parlamentarischen Aufsichtskommission nach Helsinki oder eklatant höhere Löhne der Stromdirektoren gerechtfertigt wären.

Es gibt deren Geschichten viele. Das idyllische Bild vom demokratisch kontrollierten Staatseigentum, wie es angeblich in der Phase vor der Privatisierungswelle bestanden haben soll, trägt. Zutreffend ist aber, dass demokratische Mechanismen dann durchaus zum Zuge kamen, wenn sich Exzesse, Misswirtschaft oder krasse Fehler in der Versorgungspolitik trotz mannhaften Zusammenstehens und Vertuschungsmanövern nicht mehr unter den Teppich wischen liessen. Tatsache ist auch, dass über diese Werke beachtliche staatliche Steuerleistungen erbracht wurden, und dass die Qualität der Leistungen schweizerischer öffentlicher Werke im internationalen Vergleich sehr hoch war und ist.

Trotzdem muss Privatisierung her. Nur dadurch, so wird argumentiert, liessen sich die Exzesse dank dem Segen der Marktwirtschaft an der Wurzel bekämpfen. Und: Die Politik könne Privatbetriebe ebenso gut, wenn nicht besser "steuern", indem sie ihnen in geeigneter Weise den bösen Geist von "Profitmaximierern" austreibe.

2. Privatisierung ist mehr als eine blosse Eigentumsübertragung

Damit anerkennen Privatisierungsbefürworter, dass die Eigentumsübertragung als solche nicht Ziel, sondern Mittel der Politik ist. Sie verkennen indessen, dass dieses Mittel seinerseits eine gesellschaftsgestaltende Explosivkraft birgt, wie sie in den 40er und 50er Jahren schon einmal, damals aber in umgekehrter Richtung entfesselt wurde. Wohlverstanden, wir sprechen hier nicht von jenen m. E. fälschlicherweise als "Privatisierung" bezeichneten Prozessen, in denen allgemeines übergeführt wird in besonderes Staatseigentum (etwa einer Aktiengesellschaft, einer Stif-



tung oder einer einfachen Gesellschaft). In diesen Fällen findet zwar eine durchaus markante, indessen reversible Autonomisierung, nicht aber eine Aufgabe der Eigentümerposition des Staates statt, wie sie bei der echten Privatisierung erfolgt. Der in der Schweiz seit Einführung des Zivilgesetzbuches für Staat und Private gleichermaßen umschriebene zivilrechtliche Eigentumstitel wechselt die Hand. Dieser Vorgang ist etwa im Vergleich zu Frankreich sehr einfach, besteht hiezulande für Staatseigentum doch kein spezieller Rechtstitel, etwa im Sinne des "domaine public". Der Titel wird unverändert übertragen und kann unter dem Schutz der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie im Rahmen allfälliger öffentlich-rechtlicher Beschränkungen "nach dem Belieben des Eigentümers" veräussert, verpfändet, aufgeteilt etc. werden. Daraus ergeben sich namentlich folgende drei Probleme:

1. Gegner und Befürworter einer Privatisierung teilen die – berechnete – Angst, die beschworenen Geister könnten letztlich ebenfalls zu Exzessen, zur Monopolbildung etc. führen. Das neugeborene Kind wird deshalb gleich mit Ermahnungen, Anreizsystemen und einer Vielzahl von Ge- und Verboten eilends aufgebaute öffentliche Politiken gezähmt. Und siehe da: Das Staunen ist allemal gross, wieviel Regulierungsbedarf da ansteht. Niemand hätte geglaubt, dass das Fachwissen der Bähnler oder Stromer so viele Bücher füllt, wie sie nunmehr, da ja Jeder Eisenbahnen betreiben und Strom produzieren können soll, in Verordnungen umgeschrieben werden müssen. Getreu den Grundsätzen der Marktliberalisierung sollen diese heute sicherstellen, dass Alle gleichbehandelt werden. Will man EU- oder WTO-kompatibel sein, sollten diese Regelwerke eigentlich auch umgesetzt werden. Dazu braucht es Regulierungsbehörden, deren Gehälter ins Astronomische steigen. Es sind ja nicht mehr Bähnler, sondern Manager, die in den neuen "Agencies", "Regulatory Boards" etc. arbeiten. Und die neugeborenen Privatrechtssubjekte beginnen sich bald heftig zu streiten, rufen nach staatlicher Regulierung, die knallhart beweisen soll, dass der eine Recht und der andere Unrecht hat. Natürlich braucht es dazu gesetzliche Grundlagen. Deshalb wurden die Parlamentsmühlen angeschmissen und die armen Parlamentarier entweder durch technizistisches Gestrüpp gejagt oder mit Leerformeln abgespiesen. Dem Druck der gefräßigen Neugeborenen, diese teure Regulierungsmaschinerie zu finanzieren, können sie sich kaum wirksam widersetzen. Sie haben A gesagt und müssen nun auch B sagen.

2. Die Promotoren der Privatisierung wollen dem Staat all jene direkten Steuerungsinstrumente entziehen, die er früher dank seiner Eigentümerstellung in der Hand hatte. Diese sollen durch öffentliche Politiken abgelöst werden. Dieses heute teilweise auch von der Linken vertretene Postulat basiert auf einem groben Irrtum. Interventionistische Poilizeipolitiken können diese frühere, auf staatlicher Eigentümerstellung basierende politische Steuerung niemals voll ersetzen. Wäre dem so, so hätten unsere Vorfahren wohl längst auf den teuren Erwerb staatlichen Eigentums verzichtet. Ein Grund dafür, dass sie dies nicht taten, liegt darin, dass Herr und Frau Schweizer als Privatpersonen ebenso ungern an fremdes Eigentum rühren wie als Politiker. Um "Herr oder Frau im Haus" zu sein, brauchen beide "ihr" nach ZGB als Privateigentum ausgewiesenes Eigentumsrecht. Früher war man sich Links und Rechts darüber einig, dass man auch vom solidesten Privatinvestor nicht jene Versorgungssicherheit verlangen konnte, die man eigenen Werken zumutete. Diese sind allemal sicher vor Konkursen, Erbgängen, Verkäufen oder – gesetzwidrigen – Leistungsausfällen.

Ob dieser urschweizerische Reflex richtig oder falsch ist, bleibe hier dahingestellt. Fest steht indessen, dass hiezulande der Staat immer dann einen Eigentumsübertrag (über Kauf oder Expropriation) einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsbeschränkung vorzog, wenn er zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe tiefgreifend in Rechtspositionen Privater eingreifen musste. Diese Tradition wird sich beim heutigen politischen Kräfteverhältnis in der Schweiz in Zukunft kaum ändern. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die erwähnten öffentlichen Regulierungspolitiken die neuen Eigentümer prinzipiell anders behandeln werden als die alten. Der Staat wird daher mit solchen nutzungsrechtsbeschränkenden Politiken zurückhaltendere Ziele verfolgen als er dies als Eigentümer tat.

Die neuen Eigentümer werden diese (verfassungsrechtlich sogar gebotene) Zurückhaltungspflicht des Staates unter Verweis auf Rentabilitätsgesichtspunkte mit Sicherheit auch bald anmahnen. Sie wären sogar schlecht beraten, täten sie dies nicht. Ihr Kalkül wird nur dann aufgehen, wenn auf den neuen Märkten dieselben Regeln gelten wie in der "richtigen" Privatwirtschaft. So werden sie dem Staat und seinen Parlamenten bald einmal vorrechnen, dass diese oder jene von einer öffentlichen Politik geforderte Leistung ohne Anhebung der von einer zweiten öffentlichen Politik festgesetzten Tarifma-

xima nur durch eine Lockerung der von einer dritten Politik festgesetzten Arbeitsschutzbestimmung möglich sei. Andernfalls sähe man sich zur Fusion mit dem wichtigsten Konkurrenten gezwungen, was wiederum von einer vierten Politik im Interesse der wettbewerbsrechtlichen Monopolbekämpfung untragbar wäre. Dem werden die verängstigten Regierungen und Parlamente wohl nur dadurch entgegenzutreten können, dass sie den heute schon geschriebenen Motionen für die Subventionierung der bald einmal "notleidenden" Branchen im Interesse der Volkswirtschaft zustimmen.

3. Von der Privatisierung können wir kein Weniger, sondern eher ein Mehr an Gesetzen und Verwaltungen erwarten. Vieles spricht dafür, dass daraus auch kein autonomer, sondern eher ein abhängiger Staat herausgeht. Trotzdem bleibt als drittes, bisher nicht entkräftigtes Argument zugunsten solcher Operationen jenes der willkommenen Staatseinnahmen. Wenn dies indessen der einzige Grund für Privatisierungen öffentlicher Werke ist, dann müsste er auch explizit angesprochen werden. Bezeichnend ist, dass davon in der politischen Debatte kaum die Rede ist. Und zu Recht. Denn es wäre äusserst beschämend, wenn unsere Generation in Zeiten eines nie erreichten privaten und öffentlichen Wohlstandes heute das Wenige verprasste, das unsere Mütter und Väter in wirtschaftlich schwierigen Zeiten erarbeitet haben und das wir unseren Kindern zur Bewältigung wahrhafter Krisenjahre mitgeben können.

3. Autonomieverlust des Staates bedeutet in erster Linie Steuerungsverlust der Parlamente

Treffen die bisherigen Ausführungen zu, so lässt sich die Frage nach den Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienste auf die Parlamente recht einfach beantworten. In der Tat werden insbesondere kommunale und kantonale Legislativen die Zuständigkeit für die – umstrittenen – Pfründenverteilung unter den massgeblichen Parteien verlieren. Weil dadurch undemokratische Machtpositionen geschliffen werden, ist dieser Verlust nicht zu bedauern.

Auch bei einer nüchternen Betrachtung der Verhältnisse, wie sie vor der Privatisierungswelle bestanden, wird demgegenüber die Möglichkeit einer parlamentarischen Kontrolle von Exzessen, aber auch einer demokratischen Gesellschaftsteuerung kraft Eigentum an öffentlichen Werken wegfallen. Die Parlamente geben damit ein für die kommunale und kantonale Politik beachtliches politisches Steuerungsinstru-



ment aus der Hand. Sie können dieses schon aus Gründen der dafür prinzipiell bestehenden Bundeszuständigkeit auch nicht durch autonome kantonale Regulierungspolitiken kompensieren. Das gilt etwa für das Arbeits-, das Umwelt-, das Verbraucherschutz-, das Wettbewerbs- oder das Gesundheitsrecht. Der gesellschaftspolitische Gestaltungsspielraum kantonaler und kommunaler Parlamente erfährt eine deutliche Beschränkung. Denn Privatisierung erhebt zu Recht den Anspruch, öffentliche Werke in die Rechtsform des bundesweit einheitlich geregelten Privateigentums zu überführen. WTO-Regulierungen und das eidgenössische Binnenmarktsrecht werden insbesondere nicht zulassen, dass der Strom-, Wasser-, der Abwasserreinigungs- oder der Telekommunikationsmarkt durch 26 verschiedene Marktregulierungen in Teilmärkte hinuntergebrochen werden.

Die Privatisierung führt daher unzweifelhaft auch zu einer Zentralisierung und einem Machtverlust der kantonalen und kommunalen Parlamente. Diesen Letzteren bleibt wohl nur noch die Bestimmung darüber, was mit dem Verkaufserlös zu geschehen hat und wer nach dem privaten Gesellschaftsrecht dem Staat allenfalls noch verbleibende Minderheitsaktien in der neugeschaffenen Gesellschaft (ad personam) vertreten soll. Mit der Zustimmung zu einem (für den Konfliktfall vermutlich wenig taugliche Auflagen enthaltenden) Verkaufsvertrags verabschieden sich kommunale und kantonale Parlamente definitiv vom betroffenen Politikfeld.

Das Bundesparlament erhält demgegenüber den wenig schmeichelhaften Auftrag, die umfangreichen rechtlichen Grundlagen für die Regulierung der neuen Märkte bereitzustellen. Weil es sich dabei über weite Strecken nur um eine rechtsstaatlich einwandfreie Betonierung in- und ausländischer Marktusancen handelt, in die jedenfalls nach dem Willen der Promotoren der Privatisierung möglichst wenig "marktverzerrende" Elemente eingebaut werden sollten, wird der parlamentarische Handlungsspielraum dabei noch enger sein als bei Leistungsaufträgen für autonomisierte, im öffentlichen Eigentum verbleibende Bundesanstalten (SBB, Telecom oder Post).

Durch diese – gewollte – Entpolitisierung der Politik der öffentlichen Unternehmen und deren Repolitisierung im Sinne des durchaus parteilichen Programms des "Marktes" werden wesentliche Bereiche der infrastrukturellen Ausstattung unseres Landes der öffentlichen Kontrolle durch die Hundertschaften kommunaler und kantonalen Parlamente entzogen.

4. Der Souverän und das Privateigentum

Wenn dann doch à tout prix privatisiert werden muss, bleibt immer noch die Frage, wohin denn die Reise gehen soll. Es ist m. E. unverständlich, weshalb bisher kaum je die Frage gestellt wurde, ob den neuen Eigentümern das alte Gewand des mit Erlass des Zivilgesetzbuches im Jahre 1912 gestrickten Privateigentums überhaupt noch passt.

Man will modern sein und privatisiert in eine Rechtsform hinein, die Anfang des letzten Jahrhunderts entstand, wo es z. B. noch kaum Städte, Elektrizität, geschweige denn Telekommunikation gab. Damals hatte bekanntlich Eugen Huber grosse Schwierigkeiten, die alten kantonalen Eigentumsdefinitionen unter einen Hut zu bringen. Es gab insbesondere im Mittelfeld zwischen Privat- und Staatseigentum eine Vielfalt von Rechten an kollektiven, von mehreren Personen gemeinschaftlich genutzten "Sachen". Diese Rechte wurden durch sehr präzise Regelwerke reguliert. Diese waren insbesondere in der Lage, konkurrierende Nutzung im öffentlichen Interesse miteinander abzustimmen.

Warum sollen wir eigentlich an einem solchen einheitlichen Eigentumsbegriff festhalten, wo doch die Nutzungssituationen an den davon betroffenen "Sachen" wohl heute noch komplexer sind als damals? Diese Frage stellt sich unabhängig von der gegenwärtigen Privatisierungsdiskussion. Sie wird insbesondere bedeutsam im Zusammenhang mit der zunehmend komplexeren Nutzungssituation bei natürlichen Ressourcen, wie Wasser, Luft und Luftraum, Boden, Biomasse, aber auch Landschaft oder bei kulturellen Ressourcen, die im Interesse des Erhalts ihrer Selbstregenerierungskapazität nachhaltiger genutzt werden müssen. Hier fordert schon die klassische Ökonomie, dass die Nutzungsrechte konkurrierender Nutzergruppen genauer definiert und aufeinander abgestimmt werden. Für die Umschreibung solcher Rechte an materiellen und immateriellen Gütern und Dienstleistungen, die aus ein und derselben "Sache" gezogen werden, ist der zivilistische Eigentumsbegriff als Vollrecht kaum geeignet.

Ähnliche eigentumsähnliche Titel liessen sich nun auch an den Leistungen staatlicher oder privatisierter öffentlicher Werke vorstellen. Diese müssten ihrerseits mit den neugeschaffenen Eigentumstiteln für die entsprechenden Strom-, Wasser- oder Telekommunikationswerke abgestimmt werden. Unter diesem Gesichtswinkel hat die gegenwärtig laufende Privatisierungsdebatte wenigstens einen Vorzug: Sie

bringt die seit den späten 60er Jahren stillgelegte Eigentumsdebatte neu ins Rollen und eröffnet auch den Parlamenten neue Perspektiven. Denn man kann zeigen, dass bei der politisch-administrative Gesellschaftssteuerung die eigentumsrechtliche Grundordnung und die öffentliche Politiken stark interagieren. Ein Zugewinn an Steuerung über die eigentumsrechtliche Grundordnung könnte durchaus dazu beitragen, Zahl und Interventionstiefe der Hundertschaften öffentlicher Politiken zu reduzieren. An einer solchen Verwesentlichung wahrhaft demokratischer gesellschaftlicher Steuerung haben nicht zuletzt auch Parlamente ein hohes Interesse.