

SPIEGEL ONLINE - 31. Dezember 2007, 11:03

URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,525947,00.html>

**STANDORT**

## Wie viel Staat braucht das Land?

**Privatisierung und Liberalisierung - diese Schlagworte standen einmal für mehr Wettbewerb bei Bahn und Post, bei Energieversorgern und Kommunalbetrieben. Doch nicht immer sind die Leistungen billiger und besser geworden. Bei vielen Politikern hat deshalb ein Umdenken begonnen.**

An diesem Dienstag startet die Post in ein neues Zeitalter. Zum Jahreswechsel verliert sie das letzte Privileg aus staatlicher Zeit, das Briefmonopol für Sendungen bis 50 Gramm. Dann ist der Weg frei für echten Wettbewerb im Versandgeschäft. Eines bloß fehlt zum Gelingen: eine ernsthafte Konkurrenz.



AP

Schiennetz: Börsengang der Bahn ungewiss

Der Hamburger Paketversender Hermes Logistik hat Anfang Dezember alle Pläne begraben, zusammen mit der niederländischen TNT Post auch Privatpost zuzustellen. Und die Zukunft der Pin Group ist ungewiss, seit ihr Mehrheitsaktionär, der Springer-Verlag, kein Geld mehr nachschießen will. Der Staat habe das Briefmonopol durch den Mindestlohn "besser als je zuvor" geschützt, begründet Springer-Chef Mathias Döpfner zerknirscht seinen Ausstieg.

Mag sein, dass der Manager auch einfach das Marktpotential falsch eingeschätzt hat. Gleichwohl versteht es die Deutsche Post AG zwölf Jahre nach dem Ende der Bundespost noch immer glänzend, ihr Monopol beinhart zu verteidigen. Gegen den Bonner Riesen kommt keiner an, obwohl immerhin 750 Unternehmen eine Lizenz für den Briefversand erworben haben. Der Logistikkonzern bestimmt den deutschen Markt weiter zu etwa 90 Prozent. Die Post ist nicht bunt geworden, die alles überstrahlende Farbe bleibt Gelb.

Die Privatisierung und Liberalisierung, wie sie der Politik einst vorschwebte, ist gescheitert - nicht nur im Briefgeschäft: Viele Altmonopolisten beherrschen heute genauso wie in früheren Zeiten das Geschehen auf ihren Märkten, von offenem Wettbewerb keine Spur.

Der Börsengang der Deutschen Bahn ist in weite Ferne gerückt, Konzernchef Hartmut Mehdorn will Bahn und Schiene nicht trennen und erschwert so Konkurrenten den Eintritt ins Geschäft. Auch die vier großen Energieversorger dominieren nach der Liberalisierung ihre Einflussgebiete wie eh und je, sie erzeugen mehr als 80 Prozent des Stroms, das Oligopol besteht nahezu unangetastet fort.

Manche Kommunen vollziehen sogar schon die Kehrtwende: Sie bringen Müllabfuhr oder Wasserversorgung wieder zurück in staatliche Obhut (SPIEGEL 24/2007). Die Privatisierung hat ihren Zauber verloren. Die Hoffnung ist verflogen, dass alles billiger und besser wird, wenn erst die private Hand die Dinge richtig anpackt: schneller, effizienter und kundenfreundlicher. Das war die Verheißung, und sie stimmt längst nicht immer.

Denn Privatisierung kann nur gelingen, wenn der Staat gleichzeitig - wie in der Telekommunikation - für Wettbewerb sorgt. Sonst werden - wie bei der Post - nur die Monopolgewinne privatisiert. Und die lassen sich - wie bei vielen Stadtreinigungen - ungeniert in die Höhe schrauben, wenn die öffentliche Kontrolle durch ein Parlament und die Wähler fehlt.

Postkunden stellen irritiert fest, dass der Konzern sein Filialnetz kräftig ausgedünnt hat, Tausende

Briefkästen fielen der Sparwut zum Opfer, manche Sendungen werden heute später zugestellt als zu Bundespost-Zeiten. Bahnreisende beobachten, dass viele unrentable Strecken stillgelegt werden, 5000 Kilometer seit 1995, viele Gemeinden im Osten haben den Anschluss verloren

Einige Dienstleistungen sind sogar teurer geworden, seit der Staat die Märkte für Dritte geöffnet hat. Als Städte wie Berlin oder Potsdam ihre Wasserversorgung teilprivatisierten, stiegen die Preise dort drastisch an, zum Teil um 20 Prozent. Der Wissenschaftler Ernst Ulrich von Weizsäcker verweist gern auf das Beispiel der deutschen Gebäudeversicherungen: Nachdem die Länder sie in den Wettbewerb entlassen hatten, sind die Prämien weitaus teurer geworden. Denn jede der privatisierten Versicherungen musste nun ein Vertreternetz aufbauen.

In einem Bericht an den Club of Rome kommen Weizsäcker und seine Mitautoren zu einer paradoxen Erkenntnis: Die Privatisierung habe selten zu mehr Wettbewerb und nicht immer zu besseren Angeboten geführt, zugleich aber sei sie oftmals über das Ziel hinausgeschossen: "Es scheint, das Pendel ist zu weit in Richtung Privatsektor ausgeschlagen."

### **Hamburgs von Beust bedauert frühere Entscheidungen**

Heute lässt der Staat Aufgaben von Privaten erledigen, die bis vor kurzem noch selbstverständlich zum hoheitlichen Kernbereich zählten. So werden immer mehr Gefängnisse von Sicherheitsunternehmen geplant, gebaut und oft auch betrieben. Viele Kommunen haben sich inzwischen von ihren Krankenhäusern getrennt, Hessen hat sogar die Universitätskliniken in Gießen und Marburg an einen privaten Konzern verkauft. So sensible Belange wie die Herstellung von Banknoten, Briefmarken oder Personalausweisen sind nicht mehr allein Sache der Obrigkeit. Seit 2000 ist die Bundesdruckerei in Berlin in privater Obhut - was viele Innenpolitiker der Großen Koalition heute bereuen: Sie lassen prüfen, ob Anteile am Unternehmen wieder zurückgekauft werden sollten - aus Sicherheitsgründen. Denn was wäre, wenn künftig etwa biometrische Informationen aus Millionen Reisepässen in falsche Hände gerieten?

Inzwischen beurteilt mancher Politiker seine früheren Entscheidungen in einem anderen Licht. Hamburgs Bürgermeister Ole von Beust bedauert zutiefst, dass die Hansestadt mit dem Verkauf ihrer Elektrizitätswerke an Vattenfall Einfluss auf die Strompreise verloren hat - und zudem eine wichtige Einnahmequelle. Das würde er heute nicht mehr tun, sagt Beust offen.

Auch kleinere Kommunen steuern um. Im Landkreis Lüneburg übernimmt nach 14 Jahren Privatbetrieb jetzt die kommunale Gesellschaft für Abfallwirtschaft (GfA) das Leeren der Mülltonnen, in der Stadt erledigt sie diese Aufgabe bereits seit Jahren. Im Frühjahr hatte die GfA ein so günstiges Angebot vorgelegt, dass der Kreis die Gebühren mit Jahresbeginn um 20 Prozent senkt. "Wir können Synergieeffekte nutzen", erklärt Geschäftsführer Hubert Ringe, warum er die private Konkurrenz ausstechen konnte.

Kommunalbetriebe könnten durchaus mit fremden Anbietern mithalten, meint Münchens Oberbürgermeister Christian Ude und warnt seine Kollegen davor, Aufgaben leichtfertig aus der Hand zu geben. Der "Ausverkauf der Städte", mahnt Ude, könne "kein Patentrezept zur Gestaltung der städtischen Zukunft sein".

Die Zweifel an der kategorischen Überlegenheit des Marktes wachsen. Politiker denken neu darüber nach, welche Aufgaben Private übernehmen können - und was in öffentlicher Hand bleiben muss: Wie viel Staat braucht also das Land?

Vor einer Generation noch lautete die Antwort: so viel, wie zur Daseinsvorsorge der Bürger nötig ist, und das wurde weit ausgelegt. Häfen, Krankenhäuser, Stromerzeuger, Fluglinien, sogar Industriebetriebe wie VW oder Veba - alles stand unter staatlicher Kuratel. Jahrzehntlang konnte kaschiert werden, dass die Betriebe personell hoffnungslos überbesetzt waren. Seit Anfang der neunziger Jahre allerdings hat sich einiges verändert.

Die Zahl der bedeutenden direkten Beteiligungen des Bundes ist seit 1991 von 136 auf 33 gesunken. Der Rückzug des Staates sei eine "von der breiten Öffentlichkeit leider nur

letzte Landwirt im hintersten Tal mit Strom versorgt wird und seine Post bekommt. "Privatisierung braucht Steuerung", betont der Wissenschaftler Weizsäcker.

In manchen Fällen allerdings ist fraglich, ob der Staat Privatanbietern überhaupt allzu viel Raum geben sollte. Das gilt vor allem, wenn Fragen der nationalen Sicherheit berührt sind. Dazu gehört zum Beispiel die Privatisierung der Flugsicherung: Hier hatte der Bundespräsident so ernsthafte Bedenken, dass er die Unterschrift unter ein entsprechendes Gesetz verweigerte.

Oder die Sicherheit der Energieversorgung: Was passiert, wenn die russische Gasprom sich im großen Stil am deutschen Energiemulti RWE beteiligte und letztlich die Preise diktieren könnte?

Auch eine private Bereitstellung des wichtigsten aller Rohstoffe ist heikel: "Wasser", sagt der Politiker Ude, "ist ein zu kostbares Gut, um es dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen." Es steht viel auf dem Spiel. In der Debatte um die Grenzen der Privatisierung geht es nicht bloß darum, dass die Bürger zuverlässig und bezahlbar mit elementaren Gütern versorgt werden. Ein Rückzug des Staates hätte auch gravierende politische Konsequenzen.

Wenn alles in private Hände übergeben würde - Stadtwerke, Krankenhäuser, Nahverkehr -, was hätte das Parlament dann noch zu entscheiden? Viele Bürger fragen sich heute schon, warum sie fast die Hälfte ihres Einkommens als Steuern und Abgaben abführen, wenn ihnen der Staat immer weniger bietet. Wenn er, wie in der Hamburger Innenstadt, nicht einmal mehr für die Gehwege Sorge trägt.

Dort haben Eigentümer und Mieter am Neuen Wall die luxuriöse Einkaufsstraße auf eigene Rechnung saniert: mit hellem Granit, gepflasterten Parkstreifen und terracottafarbenen Blumenkübeln. Und sie bezahlen auch die Sicherheitskräfte, die auf Segway-Rollern patrouillieren und Falschparker der Polizei melden.

Wird die Privatisierung zu weit getrieben, warnen Juristen wie der Verfassungsrichter Siegfried Broß, könnte der Staat in eine ernste Legitimationskrise geraten: "Wofür steht er noch, wenn er sich selbst eines großen Teils seiner Substanz begibt?"

Am Ende bliebe ein Staat übrig, der das Land bloß noch verwaltet. Das Gestalten überließe er anderen.

FRANK DOHMEN, ALEXANDER JUNG

---

© SPIEGEL ONLINE 2007  
Alle Rechte vorbehalten

Vervielfältigung nur mit Genehmigung der SPIEGELnet GmbH

---

unzureichend wahrgenommene Erfolgsstory", meint Bundesfinanzminister Peer Steinbrück. Tatsächlich gibt es einige Staatsbetriebe, die sich regelrecht gesundgeschrumpft haben.

Die Deutsche Lufthansa beispielsweise ist zu einem respektablen, vor allem rentablen Unternehmen gewachsen. Auch die Privatisierungsbilanz in der Telekommunikationsbranche kann sich sehen lassen, zumindest aus der Sicht der Verbraucher.

Seit 1998 purzeln die Preise für In- und Auslandsgespräche auf immer neue Tiefstände. In zehn Jahren sind die Kosten für die Gesprächsminute in die USA um 98,8 Prozent gefallen: von rund 74 Cent auf 0,87 Cent. Dennoch gelang es der Branche, ihren Gesamtumsatz seit 1998 um etwa ein Drittel auf 66 Milliarden Euro zu steigern.

Zahlreiche neue Anbieter haben sich am Markt etabliert. 85 Unternehmen boten Ende 2006 eigene Telefon- und Datenleitungen an, darunter einige, die es in puncto Preis und Service durchaus mit dem Altmonopolisten aufnehmen können. Hier ist ein echter Markt entstanden.

Wesentlich nüchterner fällt dagegen die Bilanz für den Briefmarkt aus. Das liegt allerdings vor allem daran, dass keine Bundesregierung die Liberalisierung dieses Marktes ernsthaft vorangetrieben hat. Die rot-grüne Koalition sagte einen festen Termin für eine Freigabe des Marktes sogar wieder ab. Und auch die jetzige Bundesregierung sträubt sich und baut neue Wettbewerbshürden wie den Mindestlohn auf.

Noch düsterer sieht es auf dem Energiemarkt aus. Obwohl der Staat die Gebietsmonopole der Gas- und Stromkonzerne schon 1998 aufgehoben hat, ist das Gewerbe von regulärem Wettbewerb noch Lichtjahre entfernt. Nur der Start war vielversprechend: Aufgeschreckt von quirligen Angreifern, senkten die großen Versorger die Preise innerhalb weniger Monate um bis zu 25 Prozent.

Doch der Trend hielt nicht lange. Anstatt die Anfangserfolge abzusichern, Spielregeln für den Markt zu definieren und eine Behörde zu schaffen, die all dies überwacht, setzte die Bundesregierung auf freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie - ein fataler Fehler.

Kaum hatten sich die großen Versorger vom Schock erholt, gingen sie auf Einkaufstour, ihre Kassen waren aus Monopolzeiten prall gefüllt. Im Ergebnis bildete sich ein Oligopol aus vier Großkonzernen: E.on, RWE, EnBW und Vattenfall. Sie diktieren den Markt, und die Preise fast nach Belieben. Zwar ist es dem Verbraucher unbenommen, den Anbieter zu wechseln, allerdings können die Konkurrenten kaum billiger sein: Die vier Großen beherrschen nahezu komplett die Erzeugung und den Vertrieb von Strom - und bestimmen damit den Großhandelspreis.

Solche Zwänge machen deutlich, wo der Privatisierung Grenzen gesetzt sind: Wann immer natürliche Monopole bestehen, in Form von Stromleitungen zum Beispiel, Abwasserkanälen oder Schienennetzen, ist ein offener Wettbewerb kaum denkbar.

In solchen Fällen vermag ein einzelnes Unternehmen den Markt besser zu bedienen als mehrere. Dieses Unternehmen aber ist hin- und hergerissen zwischen widerstreitenden Interessen: der öffentlichen Aufgabe, in den Ausbau und die Wartung von Schienen, Rohren oder Masten zu investieren, und dem privaten Anspruch, möglichst hohe Gewinne einzufahren. Ein solcher Interessenkonflikt lässt sich nicht überwinden, wie die Briten nach der Bahnprivatisierung in den achtziger Jahren schmerzlich erfahren mussten. Die Aufteilung von British Rail in verschiedene Betriebe erwies sich als gewaltiger Fehlschlag. Damals konkurrierten 25 Betreiber um die Nutzung der Gleise, die Abstimmung funktionierte nicht, die Züge waren unpünktlich. Inzwischen wurde das Netz wieder dem Staat zugeordnet. Auch die Privatisierung des britischen Wassergeschäfts misslang gründlich. Investitionen blieben aus, die Preise aber stiegen.

### **"Wasser ist zu kostbar für das frei Spiel der Marktkräfte"**

Geht es um den Betrieb von Netzen, so lautet die Lehre der Briten, ist der Staat gehalten, sich einzumischen: Er muss klare Regeln setzen und ihre Einhaltung kontrollieren: damit auch der