

FINANZIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN¹

• Wesen der öffentlichen Dienstleistungen²

Die Besonderheit öffentlicher Dienstleistungen liegt darin, dass ihre Erbringung gesamtgesellschaftlichen Zielen dient, also einem „allgemeinen“ Interesse, das dem Einzelinteresse des Erbringers übergeordnet ist.

Der AEUV³ betont den Stellenwert von DAWIS innerhalb der „gemeinsamen Werte der Union“ und ihre Bedeutung für den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Seit dem Lissabon-Vertrag ist der Zugang zu DAWIs sogar ein Grundrecht der EU-Bürger.

Gleichzeitig verpflichtet er die Union und die Mitgliedstaaten, die wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen für ihr Funktionieren zu schaffen. Den Gebietskörperschaften weist er eine „wichtige“ Rolle zu und räumt ihnen bezüglich Bereitstellung einen breiten Ermessensspielraum ein.⁴

Auch quantitativ sind sie bedeutsam: Sie machen über ein Viertel der EU-Wirtschaftsleistung aus.⁵ Der überwiegende Anteil sind DAWIs.⁶

• DAWIs in der EU – ein mehrfaches Kuriosum

Trotz ihrer qualitativen und quantitativen Bedeutung sind DAWIs in der EU in mehrfacher Hinsicht aber ein Kuriosum geblieben:

Definitiv sind sie ein Kuriosum, weil die Begriffsabgrenzung pragmatisch und damit sachlich willkürlich ist. Die Begriffsauffüllung wurde nämlich von Anfang an den EU-Mitgliedstaaten überlassen. Manche Dienstleistungen, an deren geordneter Erbringung ein

¹ Überarbeitete Fassung eines Vortrags „Finanzierung von Daseinsvorsorgeleistungen“ beim Workshop „Aktuelles in der Daseinsvorsorge“, veranstaltet von der MA 27 „EU-Strategie und Wirtschafts-entwicklung“ der Stadt Wien sowie vom Österreichischen Städtebund am 1. 12. 2011.

² Der Einfachheit halber wird im folgenden meist der griffigere Terminus „öffentliche Dienstleistungen“ anstelle von „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ verwendet. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ werden mit der gängigen Abkürzung „DAWIs“ bezeichnet.

³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 14).

⁴ Prot. 26, Art. 1.

⁵ She. CEEP: Mapping of the Public Services. Public services in the European Union & in the 27 Member States, Brüssel 2010. Die genaue Zahl ist 26,4 % (2006).

⁶ Als nicht wirtschaftlich, dh. „hoheitlich“, gelten nur Allgemeine Verwaltung, Polizei, Justiz, Verteidigung und die großen sozialen Pflichtversicherungssysteme.

sehr starkes wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Interesse besteht, wurden umgekehrt konsensuell ausgeschlossen. Das wichtigste Beispiel sind die Finanzdienstleistungen.

Rechtlich sind DAWis ein Kuriosum, weil sie ebenso spärlich wie zögerlich ins EU-Primärrecht Eingang gefunden haben,⁷ ungeachtet ihrer erklärten Bedeutung für die „gemeinsamen Werte“ und obwohl nichts in den letzten 25 Jahren sie so tiefgreifend verändert hat wie EU-Recht.

Bezüglich Finanzierung klärt der Vertrag von Lissabon, dass die EU-Ebene für die allgemeinen Bestimmungen und der einzelne Mitgliedstaat für die konkrete Bereitstellung zuständig ist.

Eine pragmatische Begriffsdefinition und die überragende Bedeutung, die dem Binnenmarktprinzip seit 1986 eingeräumt wird, haben auch zu einem regulatorischen, dh. ordnungspolitischen Kuriosum geführt:

Gilt eine Dienstleistung als DAWI, wird die EU-Ebene sehr aktiv: Sie wacht aufmerksam darüber, dass sie für den privaten Sektor hinreichend offen gehalten wird und die Wettbewerbs- und Beschaffungsregeln eingehalten werden.

Gilt eine ebenso wichtige Dienstleistung nicht als DAWI, kann das eine weitgehende Absenz der EU-Ebene und Verlassen auf „Selbstregulierung“ bedeuten. So herrschte bis zur Finanzkrise vor 3 Jahren bei Finanzdienstleistungen ein weitgehendes „hands-off“ Prinzip. Der „Schattenbanksektor“, der wesentlich zum Ausbruch der Krise beigetragen hat, ist auch heute noch nicht einmal dem Umfang nach bekannt, geschweige denn hinreichend geregelt und kontrolliert.

• **Der wirtschaftspolitische Zugang**

Da es weniger Widerstand erzeugt, Jemandem Geld zu geben als zu nehmen, sind öffentliche Haushalte strukturell unter Druck. Konjunkturerbrüche, demographische Entwicklungen und andere Faktoren können diesen Druck verstärken. Investitionsausgaben sind eine nahe liegende Pufferposition, weil sie leichter aufgeschoben werden können als Personalausgaben oder laufender Sachaufwand.

Politisch war Aufschieben von Investitionen aber nie besonders populär. Seit Mitte der 70er Jahre wurde daher zunehmend nach Instrumenten gesucht, die dieses Dilemma entschärfen.

In der ersten Phase wurde vor allem auf Unternehmensausgliederungen und Leasing-Konstruktionen zurückgegriffen, ohne dass sich an der Art der Leistungserbringung viel geändert hätte.

⁷ Der Romvertrag hielt nur fest, dass es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ definieren und organisieren und dass das Wettbewerbsrecht mit manchen Einschränkungen auch auf sie anwendbar ist. Nur für den Transportsektor wird ausdrücklich eine Verpflichtung zur Leistungserbringung festgelegt. Die Kompetenzlage wurde erst mit dem Amsterdam Vertrag (1997) geklärt, der auch erstmals auf gemeinsame Werte hinweist. Es brauchte weitere 10 Jahre, bis auch die Inhalte der jeweiligen Kompetenzen wie auch der gemeinsamen Werte definiert wurden (Lissabon Vertrag von 2007).

Ab den frühen 80er Jahren kam die öffentliche Verwaltung aber auch in ihrer Eigenschaft als Leistungserbringer zunehmend unter Druck. Angesichts offensichtlicher Funktionsdefizite wurden neue Organisationsformen gesucht, um besser und billiger anbieten zu können. Mit dieser Motivation wurden dann ausgegliederte Betriebe privatrechtlich organisiert und für Beteiligungen Dritter geöffnet.

Je nach wirtschafts- und gesellschaftspolitischem Ansatz kam es damit in den einzelnen EU-Ländern zu einer unterschiedlichen Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

Dennoch ist aber heute weitgehend Konsens, dass insgesamt in allen Ländern die politische Hauptmotivation von Externalisierungen war, finanzielle Engpässe zu lockern, auch dort, wo offiziell Leistungsverbesserung im Vordergrund stand.

Einen zusätzlichen Anreiz bot oft die Möglichkeit, „Maastricht-schonend“ vorgehen zu können, dh. die an Eurostat zu meldenden Defizit- und Staatsschuldendaten nicht zu berühren.

• **Die privatwirtschaftliche Perspektive**

Der private Sektor trat als wirtschaftspolitisch bestimmende Kraft erstmals zu Beginn der 80er Jahre auf, unter dem Banner von „supply-side economics“ („Angebotsökonomie“). Im Wege der G-7 wurde dieser Ansatz in die OECD hineingetragen.

Bald wurde er auch wirtschaftspolitisches Konzept der EU, was er bis heute geblieben ist. Der wichtigste Niederschlag findet sich im „Binnenmarktprinzip“. Ursprünglich ein Instrument zum Erreichen übergeordeter gesellschaftspolitischer Ziele,⁸ ist er sowohl in den neuen Verträgen⁹ als auch in der Tagespolitik fast selbst zum Ziel avanciert.

Im Zusammenhang mit DAWIs - ja sogar mit manchen bis dahin als hoheitlich verstandenen Aufgaben - war der schlichte Anspruch der „Angebotsökonomie“, Erbringung und Finanzierung so weit wie möglich dem privaten Sektor zu überlassen, da dieser besser und billiger agiere als die öffentliche Hand.

Damit öffnete sich für den privaten Sektor ein riesiges neues Betätigungsfeld.

Am meisten machte sich in Europa das Vereinigte Königreich (VK) diese Sichtweise politisch zu eigen. Unter dem Titel „Private Sector Initiative“ (PSI) wurde ab den frühen 90er Jahren ein eigenes Konzept zur Erbringung und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen entwickelt, die „Public-Private-Partnerships“ (PPPs). Zwei Drittel aller europäischen PPP-Projekte (nicht nur Infrastrukturinvestitionen betreffend) wurden in den letzten 20 Jahren auch im VK getätigt. Dieses Modell steht auch den heute für die EU-Haushaltsperiode 2014-20 diskutierten Instrumenten Pate.

PPPs sind besonders für Finanzierungs-, Versicherungs- und Beratungsunternehmen von Interesse.

⁸ Ex-Art. 2 EUV.

⁹ Art. 3 (3) EUV.

• Die Sicht der Wirtschaftstheorie

Die Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass „normalerweise“ freier Wettbewerb auch gesamtgesellschaftlich das beste Ergebnis liefert. „Normalerweise“ heißt, sofern nicht bestimmte Marktanomalien herrschen.

Solche Markt-anomalien kommen in der Realität öffentlicher Dienstleistungsmärkte regelmäßig vor. Die wichtigsten sind: Monopol- oder Oligopolvorteile für den Erbringer, wachsende Skalenerträge (je größer, desto billiger, wie z.B. bei netzgebundenen Infrastrukturen), automatischer Zugang der Nutznießer (z.B. reine Luft) oder politisch unerwünscht geringe Bereitstellung oder Nutzung (Erziehung, Gesundheit).

Auch können DAWIs als zu hoch erachtete Diskrepanzen in der Einkommens- und Vermögensverteilung korrigieren helfen, ein Aspekt, der nach drei Jahrzehnten zunehmender Auseinanderentwicklung wieder an Bedeutung gewonnen hat.

Die praktische Schlussfolgerung daraus ist, dass, sogar wenn DAWIs privat erbracht oder finanziert werden, es auch wirtschaftstheoretisch fundiert und geboten ist, sie öffentlich zu regulieren, zu steuern und zu kontrollieren.

• Die Erfahrung

Der traditionelle Ansatz ist, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse über allgemeine Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Gebühren zu finanzieren.

Bis heute sind diese drei Quellen, besonders die allgemeinen Steuern, die weitaus bedeutendsten Finanzierungsinstrumente geblieben.

Trotz aller Bestrebungen um eine „Verschlankung“ des Staates hat sich die EU-Steuerquote über die Jahrzehnte als bemerkenswert stabil erwiesen: Mit rd. 39 % des BIP ist sie heute ungefähr dort, wo sie vor 15 und vor 30 Jahren war.

Allerdings hat sich ihre Zusammensetzung deutlich verschoben, von räumlich mobilen zu weniger mobilen Bemessungsgrundlagen. Ergebnis ist eine Verschiebung von der Unternehmensbesteuerung zur Besteuerung von Arbeit und den sog. „Massensteuern“.

Neben den traditionellen Finanzierungsquellen haben in den letzten drei Jahrzehnten aber auch neue Quellen an Bedeutung gewonnen. Die wichtigsten waren, wenn von bloßer Vorfinanzierung (z.B. Leasing) abgesehen wird, Verkauf von Unternehmensanteilen, Konzessionsvergaben, Zukauf von Leistungen und PPPs.

Parallel dazu ist der Großteil der vormals von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen wirtschaftlichen Tätigkeiten ausgelagert oder dem privaten Sektor übertragen worden, wie einzelne Indikatoren erkennen lassen: So scheinen heute in der EU nur mehr etwa ein Drittel der Infrastrukturinvestitionen und ein Fünftel aller Beschaffungsvorgänge über die öffentliche Verwaltung zu laufen.¹⁰

¹⁰ Staatliche Aufträge machten zwischen 2005/9 zwischen 2,6 % und 3,6 % des EU-BIP aus (Quelle: Eurostat). Die Kommission schätzt, dass der gesamte Beschaffungsmarkt etwa 16 % des EU-BIP ausmacht.

Infrastrukturinvestitionen erfolgen nun hauptsächlich im Wege privatrechtlich organisierter Gesellschaften, während Projektfinanzierung wie PPPs auch vor ihrem krisenbedingten Einbruch nur etwa ein Zehntel ausmachte.

Eine umfassende und objektive Analyse der Erfahrung mit einzelnen Externalisierungs- und Finanzierungsansätzen steht noch aus. Sie kann daher auch an dieser Stelle nicht geleistet werden.

Doch lassen die verfügbaren Quellen¹¹ wichtige Schlüsse zu, die im folgenden anhand von 5 Kriterien gezogen werden sollen:

- (1) Kosten für Steuerzahler bzw Nutzer: Ist eine Externalisierung nicht mit wesentlichen Effizienzgewinnen verbunden, wird die Bilanz für den Steuerzahler oder Nutzer negativ ausfallen. Das scheint auch tatsächlich meist der Fall gewesen zu sein. Der Grund ist, dass die Finanzierungskosten privater Kreditnehmer zwangsläufig höher sind als öffentlicher.¹² Auch sind bei Involvierung Privater typischerweise die Transaktionskosten (Verträge, Beratung, Monitoring) deutlich höher.¹³ Aus diesen Gründen werden rein budgetär motivierte Formen der Externalisierung längerfristig kontraproduktiv sein. Seit die Maastricht-Definitionen von Defizit und Bruttoschulden immer weniger Schlupflöcher lassen, hat diese Motivation allerdings ohnehin an Bedeutung verloren.
- (2) Qualität der Leistungserbringung: Hier scheint die Palette der Erfahrung sehr breit zu sein, mit ebenso vielen positiven wie negativen Beispielen. Insgesamt scheint die Erfahrung für Infrastrukturinvestitionen positiver („on time, on budget“) zu sein als für laufende Dienstleistungen, wo oft die Starre von Verträgen (die ja 25 Jahre und länger laufen) und die hohen Kosten von Bedarfsänderungen beklagt werden.¹⁴
- (3) Überwälzen budgetärer oder politischer Risiken auf private Ersteller/Betreiber: Die diesbezügliche Erfahrung ist gemischt. Wo sie enttäuschend war, lag das meist an der Ausgestaltung der Verträge, manchmal auch am jedenfalls verbleibenden politischen Risiko. Ein aktuelles Beispiel für Letzteres sind die UK Spitäler, wo Defizite privater Betreiber aus üblichen Mitteln abgedeckt werden müssen.

¹¹ She. dazu für PPPs etwa Mühlenkamp, H.: Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP), Deutsches Forschungsinstitut für übliche Verwaltung Speyer, Discussion Paper, FOV 55/2010, sowie House of Commons, Public Accounts Committee: Lessons rom PFI and other projects, Oral Evidence heard in Public, 15 June, 2011.

Zur österreichischen Erfahrung she. Greiling, D.: Ausgliederungen und PPPs als Instrumente üblicher Aufgaben: ein österreichischer Erfahrungsbericht, in: ZogU, 34. Jg., Heft 1/2011, S. 52 ff..

¹² Wie aus dem in Fun. 9 zitierten Hearing im VK Unterhaus hervorgeht, waren die durchschnittlichen Mehrkosten privater Finanzierung bei PPPs vor der Krise durchschnittlich 2,2 % p.a.. Mit der Krise hat sich diese Differenz auf 6,7 % erhöhet, was z.B. PPPs praktisch zum Stillstand gebracht hat. (Allerdings haben sich seither vorübergehend auch die üblichen Finanzierungskosten stark erhöhet.). Die Renditeerwartung der Investoren lag bei 6.8 % p.a..

¹³ Am höchsten dürften sie bei PPPs sein. Der englische Rechnungshof schätzt, dass die Beratungskosten allein im Durchschnitt der Jahre 2,6 % der Projektkosten betragen haben (she. Financial Times vom 7.8.2011: „Private finance costs taxpayer GBP 20 bn“.

¹⁴ She. auch das in Fun. 9 zitierte Hearing.

- (4) Möglichkeit einer hinreichenden Steuerung und Kontrolle: Die Wichtigkeit geeigneter Vertragsbedingungen und eines guten „Monitoring“ („contract management“) scheint oft unterschätzt zu werden, was eine wesentliche Ursache für beobachtete Qualitätsdefizite und Mehrkosten gewesen zu sein scheint. Diese Erfahrung legt nahe, dass im betroffenen Bereich des öffentlichen Dienstes Rekrutierung und Schulung stärker auf Wirtschaftsmanagement und Wirtschaftsrecht auszurichten sind.
- (5) Übergeordnete Erwägungen politischer, wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Natur: Dazu zählen demokratische Legitimität und Kontrolle, Ausrichtung des Bildungswesens, Schaffung von Marktmacht und Verdrängungswettbewerb, die Ausgrenzung ärmerer oder entlegener wohnender Bevölkerungsschichten, die Präkarisierung der Arbeitsbedingungen. Sie alle legen Vorsicht nahe.

• **Ausblick**

Es ist derzeit schwer, optimistisch zu sein:

Tatsächlich waren die makroökonomischen Rahmenbedingungen in den letzten vierzig Jahren noch nie so verfahren: Der spürbare Vertrauensverlust von Konsumenten und Investoren lähmt den Aufschwung, destabilisiert den Bankensektor und treibt auch für bis vor kurzem noch als solide geltende Staaten die Zinssätze auf prohibitive Höhen. Auch nach Bewältigung der akuten Krisensituation werden noch viele Jahre Bleigewichte¹⁵ am Aufschwung hängen, wenn nicht ein Zaubermittel gefunden wird.

Auslöser und zu einem großen Teil auch Ursache der gegenwärtigen Misere ist die Finanzkrise. Es ist wichtig, nicht aus den Augen zu verlieren, dass hinter der Finanzkrise private und nicht öffentliche Verschuldung steht. Die öffentliche Verschuldung ist erst wegen der nachfolgenden Rezession und (in geringerem Ausmaß) der Bankenhilfspakete explodiert. Zum wirtschaftspolitischen Problem wurde sie erst, als offenkundig wurde, dass in der Eurozone ein „lender of last resort“ fehlt. Eine rasche europäische Auffanglösung für Problembanken und für (ursprünglich zwei) Problemstaaten hätte das Auswachsen in eine Vertrauenskrise vermeiden können.

Die sicherste Art, ein angemessenes Niveau leistbarer und allgemein zugänglicher öffentlicher Dienstleistungen zu behalten, ist noch immer, für ein ausreichendes Steueraufkommen zu sorgen. Es ist allerdings eine Zeit von Ausgabenkürzungen und von Steuererhöhungen mit dem ausschließlichen Zweck eines Abbaus von Defiziten und Schulden.

Auf EU-Ebene wäre der wirksamste Beitrag zur Sicherung des „Europäischen Gesellschaftsmodells“, der Erosion der Steuerbasis durch Steuerwettbewerb entgegenzuwirken. Dem steht allerdings das Einstimmigkeitserfordernis der Mitgliedstaaten entgegen.

¹⁵ Zu diesen zählen neben den fiskalischen Ungleichgewichten auch die hohe Verschuldung der Haushalte, eine sich rasch verfestigende Arbeitslosigkeit, die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone sowie demographische Faktoren.

Auch wenn sich die Märkte für Staatsanleihen wieder beruhigt haben werden, wird daher verstärkt auf private Finanzierungsquellen zurückgegriffen werden müssen, soweit nicht Rationalisierungsreserven genutzt oder Leistungen „kommerzialisiert“ werden können.

Verteilungsstudien ergeben regelmäßig, dass hinter der sozial ausgleichenden Wirkung der öffentlichen Haushalte nicht die Steuern, sondern die öffentlichen Ausgaben stehen. Wenn man soziale Kohäsion und das europäische Gesellschaftsmodell ernst nimmt, muss man angesichts der wachsenden Ungleichheit also auch bei Aufgabenwahrnehmung durch Private entsprechende Verteilungsmechanismen einbauen.

Bezüglich privater Projektfinanzierung steht der Wunsch, das wirtschaftliche Risiko abzuwälzen, mit dem gleichzeitigen Wunsch, die Finanzierungskosten niedrig zu halten, mehr denn je in Spannung.

(Indikativ dafür ist die Situation, dass sich die englische Regierung derzeit an die Golfstaaten und China wendet, um sie zur Beteiligung an englischer Infrastruktur im Wert von Dutzenden Milliarden Pfund zu bewegen, weil dies den heimischen Pensionsfonds zu riskant erscheint.¹⁶)

Eine neue Welle „innovativer Finanzierungsmodelle“ kommt daher gerade in Mode. Dies gilt auch für den EU-Haushalt: Ab 2014 sollen für Projekte im Rahmen der Transeuropäischen Netze, der Strukturfonds und der Forschungsprogramme Garantien angeboten werden, mit welchen institutionellen Investoren zur finanziellen Beteiligung an PPP-Projekten angezogen werden sollen („EU 2020 Project Bonds“). Eine von EU-Kommission und EIB gemeinsam gegründete Agentur („EPEC“) soll den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um Anfangsfehler zu vermeiden.

Worauf sich die öffentliche Hand in allen Fällen konzentrieren sollte, ist, Steuerung und Kontrolle auch bei privater Leistungserbringung zu behalten.

Ein politisch brisanter Punkt bleibt aber auch dann, dass Liberalisierung und Privatisierung die Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand einengen und die Tendenz haben, das Verständnis für öffentliche Dienstleistungen und für das „Europäische“ am gegebenen Gesellschaftsmodell insgesamt zu erodieren.

EDITH KITZMANTEL

¹⁶ She. Financial Times vom 23. November (“For sale sign goes up over UK infrastructure projects”).