

# **Ansätze zu einem Controlling von Privatisierungen öffentlicher Leistungen – Privatisierungscontrolling<sup>1</sup>**

*Controlling; Folgenabschätzung; Öffentliche Leistungen; Politische Ziele; Privatisierung; Privatisierungscontrolling*

*Zahlreiche spektakuläre Privatisierungsfehlschläge werfen die Frage auf, wie ein Scheitern von Privatisierungen rechtzeitig erkannt und verhindert werden kann. Der Beitrag zeigt, wie Privatisierungsentscheidungen von Bund, Ländern und Gemeinden im Sinne politisch definierter Ziele verbessert werden können, wenn ein Privatisierungscontrolling eingerichtet wird. Er entwickelt Ablaufschemata, nach denen Privatisierungscontrolling prospektive, begleitende und retrospektive Privatisierungsfolgenabschätzungen vornehmen und aus diesen wie aus den politisch gesetzten Zielen Handlungsempfehlungen ableiten kann. Abschließend erarbeitet der Beitrag Kriterien für die organisatorische Verortung von Privatisierungscontrolling.*

## **I. Erkenntnisinteresse des Beitrags sowie Klärung der Begriffe Privatisierung und Controlling**

Zahlreiche spektakuläre Privatisierungsfehlschläge wie etwa bei den Britischen Eisenbahnen (vgl. Weidauer 2007, Reimon/Felber 2003, S. 11ff.), der Wasserversorgung in mehreren Städten Frankreichs (z. B. Grenoble: vgl. Stürmer 2007) und der Bundesdruckerei in Deutschland (vgl. Doll 2008) lassen sicher noch kein Urteil über Privatisierung generell zu. Sie werfen aber die Frage nach Instrumenten auf, die ein Scheitern beabsichtigter Privatisierungen möglichst noch vor deren Realisierung zu erkennen und zu verhindern vermögen. Der Beitrag geht dieser Frage aus betriebswirtschaftlicher Sicht nach. Er ordnet die nötige Evaluierung (vgl. Promberger/Bernhart/Niederkofler 2006, insbes. S. 41ff.) geplanten wie realisierten Privatisierungshandlins von Staat und Kommune dem Controlling zu.

Im Fokus des hier verwendeten Privatisierungsbegriffs steht die Art und Weise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in einem sozial-marktwirtschaftlichen System. Eigentümerwechsel im Rahmen der Transformation eines zentralverwaltungswirtschaftlichen in ein marktwirtschaftliches System bleiben außer Betracht (hierüber Budäus 1998, S. 15). Sechs Formen der Privatisierung werden nach dem Kriterium ihres Gegenstands bzw. Objekts unterschieden (Abb. 1).

---

<sup>1</sup> Erweiterte Fassung eines Vortrags beim Public-Management-Colloquium am 28./29. Februar 2012 an der Universität Hamburg.

Privatisierungsbegriff nach Gegenständen (Objekten)					
(1) öffentliche Aufgabe	(2) Subjekte der Auf- gaben- erfüllung	(3) Eigentum des Aufgaben- erfüllers	(4) Funktion(en) der Aufgaben- erfüllung	(5) Rechtsform des Aufgaben- erfüllers	(6) Zielsetzung des Aufgaben- erfüllers
Einschränkung oder Abstoßung der Aufgabe: Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an aktuelle und potentielle Leistungsadressaten zwecks Selbsterledigung	Ersatz eines öffentlichen durch ein privates Unternehmen bei der Wahrnehmung einer weiterbestehenden öffentlichen Aufgabe	Übergang öffentlichen Unternehmenseigentums in private Hände	Übergang der Wahrnehmung von Funktionen (z. B. Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb infrastruktureller Einheiten; Verfahrenselementen) an Private mit Kooperationserfordernis zwischen Öffentlichen und Privaten	Wechsel von öffentlichrechtlichen zu privatrechtlichen Rechtsformen:  <b>formale Privatisierung</b>	Ersatz einer bedarfswirtschaftlichen Zielkonzeption durch eine erwerbswirtschaftliche:  <b>Kommerzialisierung</b>
		ganz			
		teilweise: <b>gemischtwirtschaftliches Unternehmen</b>			
Privatisierung als veränderte Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Angebotssektor	Privatisierung als veränderte Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Angebotssektor = <b>materielle Privatisierung</b>			Quasi-Privatisierung	

Abbildung 1: Privatisierungsbegriff nach Gegenständen

Quelle: Krönes 1997, S. 31. Siehe auch: Oettle 1980; Budäus 1998, insbes. S. 12-17.

(1) Zum einen kann die **öffentliche Aufgabe** selbst Privatisierungsobjekt sein. Die Aufgabenerfüllung wird in der Weise eingeschränkt oder abgestoßen, dass die Aufgabe an aktuelle oder potentielle Leistungsadressaten zwecks Selbsterledigung übertragen wird. Insofern handelt es sich um eine veränderte Arbeitsteilung zwischen öffentlichem **Angebotssektor** und privatem **Nutzersektor**.

(2) Sind **Subjekte der Aufgabenerfüllung** Privatisierungsobjekt, so wird ein öffentliches durch ein privates Unternehmen bei der Wahrnehmung einer weiterbestehenden öffentlichen Aufgabe ersetzt.

(3) Ist das **Eigentum des Aufgabenerfüllers** Privatisierungsobjekt, findet ein Übergang von öffentlichem Unternehmenseigentum in private Hände statt. Sofern dies nicht total, sondern nur partiell geschieht, entsteht ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, das als eine Spielart von Öffentlich-Privater Partnerschaft ÖPP verstanden werden kann.

(4) Unter den Begriff Öffentlich-Private Partnerschaft fällt auch, wenn die Wahrnehmung von **Funktionen** (z. B. Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb infrastruktureller Einheiten) oder von Verfahrenselementen (Schuppert 1998, S. 77) an Private übergeht und damit Kooperationserfor-

dernisse zwischen Öffentlichen und Privaten verbunden sind. (2), (3) und (4) sind alternative Gestaltungsformen einer Privatisierung im Sinne einer veränderten Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Angebotssektor; für sie wird auch der Begriff materielle Privatisierung verwendet.

(5) Bei der **Rechtsform des Aufgabenerfüllers** als Privatisierungsobjekt handelt es sich um den Wechsel von öffentlich-rechtlichen zu privat-rechtlichen Rechtsformen; man spricht auch von formaler Privatisierung.

(6) Schließlich kann die **Oberzielkonfiguration des Aufgabenerfüllers** Objekt von Privatisierungsbestrebungen sein. Dabei wird eine bedarfswirtschaftliche durch eine erwerbswirtschaftliche Zielkonzeption ersetzt (vgl. Oettle 1980, S. 26), es findet also eine Kommerzialisierung des betreffenden Betriebes statt.

Da (5) und (6) nicht mit einer veränderten Arbeitsteilung volkswirtschaftlicher Sektoren einhergehen, ist der Begriff **Quasi-Privatisierung** (vgl. Oettle 1980, S. 26) angebracht. Allerdings können beide Formen der Quasi-Privatisierung einzeln oder gemeinsam der Vorbereitung einer „echten“ Privatisierung dienen (vgl. Kämmerer 1996, S. 1044).

**Deregulierung** bzw. **Liberalisierung** bezeichnet den Rückbau von als „Übermaß an ordnungs-politischen Eingriffen“ (Schauer 1992, S. 43, im Original **fett**) empfundenen Regeln und Vorschriften, die für Bürger und/oder Wirtschaftssubjekte galten. Insofern vergrößern sich deren rechtliche Freiheitsspielräume. Verschiedentlich werden Deregulierung und Privatisierung als komplementäre oder zumindest miteinander kompatible Konzeptelemente des New Public Managements gesehen (so z. B. Reichard 2002, S. 4). Verändert Privatisierung die Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Angebotssektor, so können allerdings durchaus flankierende Regulierungen notwendig werden (Schuppert 1998, S. 86ff.; Weizsäcker/Young/Finger/Beisheim 2007, S. 331, S. 334.). Abbildung 2 verdeutlicht diesen Zusammenhang.

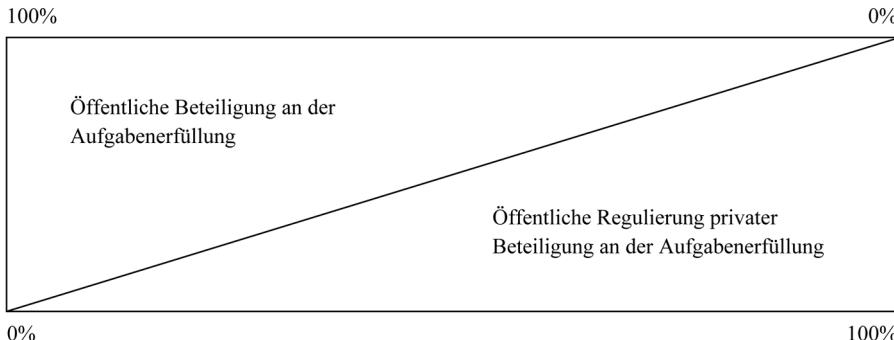


Abbildung 2: Aufgabenerfüllung und Regulierung

Quelle: Schuppert 1998, S. 82ff.

Der vorliegende Beitrag fasst unter den Privatisierungsbegriff die Formen (2), (3) und (4) und versteht Privatisierung damit als veränderte Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Angebotssektor. Jeweils steht neben den Extremen voll öffentliche und voll private Aufgabenwahrnehmung eine Vielzahl von Zwischenformen zur Verfügung (Schuppert 1998, S. 77ff.). Pri-

vatisierung wird in dem Sinne prozessual verstanden (Schuppert 1998, S. 82ff.), dass sie auch dort, wo auf eine kontinuierliche Kooperation mit dem privaten Erfüller einer öffentlichen (Teil)Aufgabe verzichtet werden kann, nicht mit erfolgtem Eigentums- oder Aufgabenübergang abgeschlossen ist. Denn zum Teil bleibt die privatisierende öffentliche Hand juristisch aufgabenverantwortlich, politisch bleibt sie es auf jeden Fall (Kämmerer 2001, S. 423ff.). Im Privatisierungsfall trifft die öffentliche Hand zwar nicht die volle Erfüllungsverantwortung, aber je nach Privatisierungsintensität eine Kontroll-, Privatisierungsfolgen- oder zumindest eine Beobachtungsverantwortung (Schuppert 1998, S. 83, Kämmerer 2001, S. 433ff.).

**Controlling** ist nach wie vor ein uneinheitlich verwendeter Begriff. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags ist es allerdings nicht möglich, verschiedene Controllingdefinitionen und -konzeptionen zu diskutieren. Vielmehr wird dem Controllingverständnis von Weber/Schäffer (2011, S. 33ff.) gefolgt, nach dem Controlling als Führungshilfsfunktion dazu dient, ein rationales Betriebsgeba- ren sicherzustellen. Hauptverantwortlich für die Rationalität betrieblichen Handelns bleiben die Leitungspersonen, diese finden Unterstützung im Controlling, das Informationen bereitstellt, Pla- nungen entwirft und Überwachungsaufgaben übernimmt. Da keine absolute Rationalität existiert, sondern immer nur eine zielbezogene, müssen operationale, also hinlänglich konkretisierte Ziele als Rationalitätsmaßstab herangezogen, ggf. auch erst ihre Definition herbeigeführt werden. Au- ßerdem ist zu klären, welche Aktivitäten welche Zielwirksamkeit entfalten. Das ist angesichts komplexer und interdependent Sachverhalte oft keineswegs eindeutig festzustellen und bietet reichlich Anlass für Auseinandersetzungen über die Zweckmäßigkeit von Handlungsoptionen. Pragmatischerweise kann man sich an den in der jeweiligen Fachwelt vorherrschenden Auffas- sungen orientieren (Weber/Schäffer 2011, S. 44 f.), ist damit aber freilich nicht gegen Irrtümer gefeit.

**Privatisierungscontrolling** dient der Sicherstellung der Rationalität von Privatisierungsentschei- dungen dem Grunde nach (ob) und der Art nach (wie), wobei die Warte von (öffentlichen) Pri- vatisierungsgebern eingenommen wird; ein durchaus mögliches Privatisierungscontrolling von Privatisierungsnehmern bleibt hier außer Betracht (siehe aber den Kriterienkatalog bei Eschen- bach/Müller/Gabriel 1993, S. 83ff.). Neben Privatisierungszielen wie verbesserter Wirtschaft- lichkeit der Aufgabenerfüllung und Leistungsverbesserungen sind auch mögliche Bedingungen, die Privatisierungen erfüllen müssen, Bestandteile des privatisierungsbezogenen Rationalitäts- maßstabs. Die Frage, inwieweit Ziele erreicht und Bedingungen erfüllt werden können, macht eine Evaluation (Schauer 2010, S. 180; Promberger/Bernhart/Niederkofler 2006), genauer: eine **Privatisierungsfolgenabschätzung PFA** (erstmalige Verwendung des Begriffs bei Kämmerer 1996, S. 1048. Vgl. auch Schuppert 1998, S. 82ff.) erforderlich, welche den Eintritt beabsichtigter wie unbeabsichtigter (vgl. Derlien 2003, S. 339) Privatisierungswirkungen zu erfassen hat. Pri- vatisierungscontrolling bleibt jedoch bei der Folgenabschätzung nicht stehen, es erarbeitet darüber hinaus mögliche Reaktionen für den Fall, dass es einer Privatisierungsmaßnahme an Ziel- und Bedingungsdäquanz mangelt. Webers (2011, S. 22) Leitfrage bringt es auf den Punkt: „Wie lassen sich erkannte Rationalitätsdefizite proaktiv und/oder reaktiv vermindern oder beseitigen?“ Wegen des prozessualen Privatisierungsverständnisses ist Privatisierungscontrolling im Übrigen nicht nur eine temporäre, sondern eine kontinuierliche Aufgabe (vgl. Kämmerer 2001, S. 87f.) „von unbestimmter Dauer“ (Kämmerer 2001, S. 88).

## II. Ziele und Bedingungen von Privatisierung

Die Ausführungen in Bezug auf Ziele und Bedingungen können nur exemplarisch sein; normative Aussagen sind nicht sinnvoll, da Wissenschaftler diesbezüglich generell Zurückhaltung zu üben haben und im übrigen die Maßstäbe, die an Privatisierungsentscheidungen anzulegen sind, primär im Wege parlamentarischer Beschlüsse festzulegen sind. Im Übrigen wird auch nur kursorisch auf mögliche Ziel- und Bedingungsinhalte sowie das jeweils denkbare Ausmaß eingegangen, während Zeit-, Raum- und Akteurbezug (vgl. Krönes 1998, S. 280) ausgeklammert bleiben müssen.

Am häufigsten wird als **Privatisierungsziel** eine verbesserte Effizienz der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (vgl. Böheim 2011 b, S. 727, Mühlenkamp 2010) ins Feld geführt. Privaten Anbietern wird zugetraut, eine definierte öffentliche Leistung mit geringerem Ressourceneinsatz als der bisherige öffentliche Anbieter zu bewerkstelligen. Die Kostengünstigkeit privater Anbieterschaft bewirke, so wird erhofft, eine reduzierte Budgetbelastung des Privatisierungsgebers (Bogumil/Holtkamp, S. 82 f.). Das Ausmaß der Hoffnung schlägt sich in dem Befund von Plebani/Reiners (2010, S. 229) nieder: „Je höher die Neuverschuldung eines Staates, desto höher sein Grad an Privatisierung.“ Freilich bedarf es einer Gesamtschau der Kosten, die auch die Transaktionskosten, so schwer diese auch bezifferbar sind, mit ins Kalkül nimmt (vgl. Budäus 1998, S. 29 f., Schuppert 1998, S. 95ff., Mühlenkamp 2010, S. 37 f.). Dazu gehören auch die Kosten des Privatisierungscontrollings.

Ebenfalls der Haushaltsentlastung dient die Privatisierungsabsicht, privates Kapital zu erschließen: „Für die öffentliche Hand resultieren daraus unmittelbar eine Schonung ihrer Liquidität und die Erhaltung ihres Kreditspielraums“ (Theuvsen 2001, S. 126) Mit Hilfe privaten Kapitals erwartet man, die Erneuerung bzw. Erweiterung von Elementen der Infrastruktur beschleunigen zu können, so etwa bei Stadtentwicklungsprojekten wie der Arge Karow-Nord, Berlin (vgl. Schuppert 2001, S. 21 f.).

Ordnungspolitische Überzeugungen, die zuweilen ideologisch überhöht werden (vgl. Huffschnied 2008, S. 7), zielen auf eine Reduktion der Staatsquote. Was eine hohe intuitive Plausibilität besitzt, ist auch empirisch erwiesen: die politische Färbung einer Regierung hat Einfluss auf deren Privatisierungsverhalten: „Staaten, die von linken Regierungen gelenkt werden, haben eine geringere Privatisierungsquote.“ (Plebani/Reiners 2010, S. 231ff.)

Die Privatisierungsneigung einer Regierung kann aber auch derivativ sein: Diese gibt politischem Druck z. B. der Europäischen Union nach. Insofern erzwingt die EU eine Politikkonvergenz der Mitgliedstaaten (vgl. Plebani/Reiners 2010, S. 229 f.). Dies trifft aktuell auch auf das auf ausländische Hilfe angewiesene Griechenland zu (vgl. O.V. 2011, siehe auch Huffschnied 2008, insbes. S. 7ff.).

Privatisierungsziel kann auch sein, der Ausgleichspflicht für anhaltende Verluste öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen zu entfliehen (vgl. implizit Der Rechnungshof 2007, Böheim 2011 a, S. 680).

Der Abbau von Zuständigkeiten für unpopuläre Entscheidungen (vgl. Bogumil/Holtkamp, S. 82) ist ebenfalls als Privatisierungsziel vorstellbar, so etwa in Bezug auf Leistungsverschlechterungen

wie die Reduzierung von Öffnungszeiten des örtlichen, bislang in öffentlicher Trägerschaft befindlichen Hallenbads.

Weiter kann mit Privatisierungen beabsichtigt sein, Leistungsverbesserungen zu erreichen, die mit allein öffentlicher Aufgabenwahrnehmung keine oder schlechtere Realisierungschancen hätten. Exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien einige Aufgabenfelder und Beispiele genannt:

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, wofür Pittsburgh ein illustratives Beispiel abgibt: Mit vereinten Kräften weg von der Stahlmonokultur (vgl. Budäus/Grüning 1997, S. 42),
- Stadtentwicklung wie etwa in Amsterdam, wo es um die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und die ökonomische Wiederbelebung der Innenstadt ging (vgl. Budäus/Grüning 1997, S. 43 f.),
- Sicherstellung einer hohen Qualität von Berufsausbildungen, wie es in Deutschland mit Hilfe der dualen Berufsausbildung geschieht (vgl. Budäus/Grüning 1997, S. 45) und
- kommunale Wirtschaftsförderung (Emscher-Lippe-Agentur, vgl. Schuppert 2001, S. 20).

**Bedingungen**, unter denen Privatisierungsziele verfolgt werden können (vgl. Derlien 1976, S. 109, Altvater 2003, S. 22), betreffen zum einen das **Privatisierungsprocedere**, zum anderen **Privatisierungsfolgen**.

In Bezug auf das **Procedere** sind insbesondere zu nennen: genügend quantitative und qualitative Verhandlungskapazität seitens des potentiellen Privatisierungsgebers und, damit zusammenhängend, Vermeidung von Informationsimparitäten (-asymmetrien) zu Lasten des potentiellen Privatisierungsgebers, ein dezidierter Verzicht auf Renditegarantien, die notfalls aus öffentlichen Mitteln eingelöst werden müssten, Transparenz des gesamten Privatisierungsprozesses für Ratsmitglieder bzw. Abgeordnete und die betroffene Bevölkerung; dieser Aspekt kommt entweder in realen Bedingungskatalogen selten vor oder er wird besonders häufig missachtet, was zahlreiche empirische Befunde belegen (vgl. z. B. Rügemer 2006, S. 159 f., Gerstlberger 2009, S. 3, Bogumil/Holtkamp o. J., S. 85). Eine zweite Transparenzbedingung betrifft das Ausmaß der Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben. „Nach Auffassung aller Rechnungshöfe, der sich in zunehmendem Maß auch Regierungen und Parlamente anschließen, ist die Flucht aus der offenen Staatsverschuldung in die sogenannte graue Finanzschuld oder verdeckte Staatsverschuldung kein geeigneter Weg zur Lösung der Haushaltsgenässen und Finanzierungsnöte der öffentlichen Hände. Die darin liegende ‚Flucht aus dem Budget‘ führt lediglich zu einer Verschleierung der tatsächlichen Höhe der Staatsverschuldung, zu einer Herabsetzung des politischen und psychologischen Widerstands gegen eine Ausweitung der Staatsverschuldung, zu einer erhöhten Zukunftsbelastung der Haushalte und damit zu einer Einengung des Handlungsspielraums für künftige Regierungen und zu einer möglichen Verdrängung wichtiger Aufgabenprioritäten in der Zukunft.“ (Odenwald 1997, S. 149. Vgl. auch Mühlenkamp 2010) Angesichts der neuerdings zu beobachtenden Zurückhaltung von Banken bei der Vergabe von Kommunalkrediten (vgl. Dohms 2012) bekommt dieser Aspekt zusätzliche Bedeutung. Weiter kann gefordert werden, dass sowohl Leistungen als auch Konditionen nach erfolgter Privatisierung weiterhin durch die öffentliche Hand gesteuert werden können. Eine unverminderte Steuerbarkeit öffentlicher Leistungen liegt nicht nur im machtpolitischen Interesse des Privatisierungsgebers, sondern hat auch Bedeutung für die soziale Kohärenz des betreffenden Gemeinwesens, kann doch ein Wir-Gefühl nur ent- und bestehen, wenn die örtliche Gemeinschaft in der Lage ist, sie betreffende Leistungsfragen in Eigenregie zu

klären. Die Chancen, dass demokratische Kontrolle und Steuerbarkeit vollumfänglich erhalten bleiben, schätzt Kämmerer (vgl. Kämmerer 2008, S. 1015 f.) freilich schlecht ein.

Die **Privatisierungsfolgen** berührenden Bedingungen lassen sich erst vollständig formulieren, wenn eine Analyse der Privatisierungsstakeholder (vgl. Promberger 1995, S. 105ff.) und ihrer Betroffenheit erfolgt ist. Einen generellen Stakeholderkatalog aufzustellen ist wenig sinnvoll, die Betroffenengruppen von Privatisierungsmaßnahmen dürften zu unterschiedlich sein. In der Regel werden aber mindestens Bürger als aktuelle (Inanspruchnehmer) und potentielle Nutzer (Bereithaltungsgeber) von Leistungen, Privatisierungsgeber, Privatisierungsnehmer, Mitarbeiter und die Allgemeinheit dazu gehören. Sind die wesentlichen Privatisierungsstakeholder und ihre jeweilige Betroffenheit erfasst, lassen sie sich in einer Matrix übersichtlich darstellen. Die wichtigsten Aspekte dürften sein: das Bedienungsgebiet und der Kreis der Leistungsadressaten (vgl. Dickhaus/Dietz 2004, S. 13; Altavater 2003, S. 22), die Leistungsqualität, die Preispolitik, Fragen der Fristigkeit und Kündbarkeit von Arbeitsverträgen, des Gehalts, der Pension, der Sozialleistungen und der Arbeitszeit (vgl. Eschenbach/Müller/Gabriel, S. 101ff., Van der Hoeven/Hoppe 2007), marktstrukturelle Entwicklung wie Ausmaß und Dauer (vgl. Dickhaus/Dietz 2004, S. 65) entstehenden Wettbewerbs bzw. privater Monopole (vgl. Bogumil/Holtkamp o. J., S. 78; Altavater 2003, S. 22), Substanzerhaltung z. B. von Rohrleitungsnetzen in der Wasserversorgung, Nachhaltigkeit wie der Stellenwert ökologischer Landwirtschaft zwecks Reinhaltung von Grundwasser für die Wasserversorgung, Transaktionskosten des Privatisierungsgebers und Entwicklung des Verhältnisses zwischen Bürger und Kommune bzw. Staat (vgl. Bogumil/Holtkamp o.J., S. 85; Schneidereit/von Weizsäcker 2007). Für Illustrationszwecke mag die Aufzählung genügen, von näherem einzel-fallbezogenen Nachdenken entbindet sie gleichwohl nicht.

### **III. Vorgehensweise und Abfolge der phasenabhängigen Formen der Privatisierungsfolgenabschätzung als Kernelement des Privatisierungscontrolling**

Die Kapitel IV, V und VI dieses Beitrags sind der Planung, Entscheidung und Realisierung im Privatisierungsprozess gewidmet. Das Privatisierungscontrolling hat die Aufgabe, in jeder Phase des Privatisierungsprozesses möglichst zutreffend Privatisierungsfolgen abzuschätzen. Denn erst bei Kenntnis möglicher Folgen von Entscheidungen kann deren Kompatibilität mit der Zielkonzeption geprüft und nötigenfalls verbessert werden. Eine der Evaluationslehre (vgl. Promberger/Bernhart/Niederkofer 2006, S. 41ff.) entlehnte Systematisierung nach dem Zeitbezug der Analyse (ex ante, simultan, ex post) bietet sich an und sorgt für eine Gliederungsanalogie bei Privatisierungs- und Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. Böhret/Konzendorf 2001).

In Kapitel IV geht es um die Formulierung von Privatisierungsalternativen im ersten Entwurf und eine prospektive Privatisierungsfolgenabschätzung. Neben verschiedenen Privatisierungsmöglichkeiten ist auch der Verzicht auf Privatisierung als Option zu untersuchen. Da es in dem Stadium der Überlegungen um Aufklärung über Grundfragen fallbezogener Privatisierungserwägungen geht, kann man auch von strategischem Privatisierungscontrolling sprechen.

Kapitel V ist der Modifikation und Konkretisierung von Privatisierungsalternativen und etwaigen flankierenden Regulierungen gewidmet. Dazu gehören Planungsverfeinerungen und Entwürfe von Verträgen mit potentiellen Privatisierungspartnern bis hin zur Entscheidung und Umsetzung. Diese werden begleitet von einer simultanen Privatisierungsfolgenabschätzung. Da dem Privatisierungscontrolling bei Modifikation und Konkretisierung von Privatisierungsalternativen Detailfragen zur Klärung aufgegeben sind, kann es als operativ bezeichnet werden. Der prozessuale Charakter von Privatisierung erfordert ihre kontinuierliche Überwachung (vgl. Pfñür/Schelter/Schöbener 2010, S. 102), ggf. eine Modifikation oder gar Revision, worüber Kapitel VI des Beitrags handelt. Dieses retrospektive Privatisierungscontrolling kann sich auf bereits getroffene und realisierte Privatisierungsentscheidungen als Ganzes wie auf einzelne ihrer Elemente beziehen, es sind also sowohl strategische als auch operative Fragen berührt. Einen Überblick über die drei Phasen des Privatisierungsprozesses und die jeweilige Form der Privatisierungsfolgenabschätzung gibt Abbildung 3.

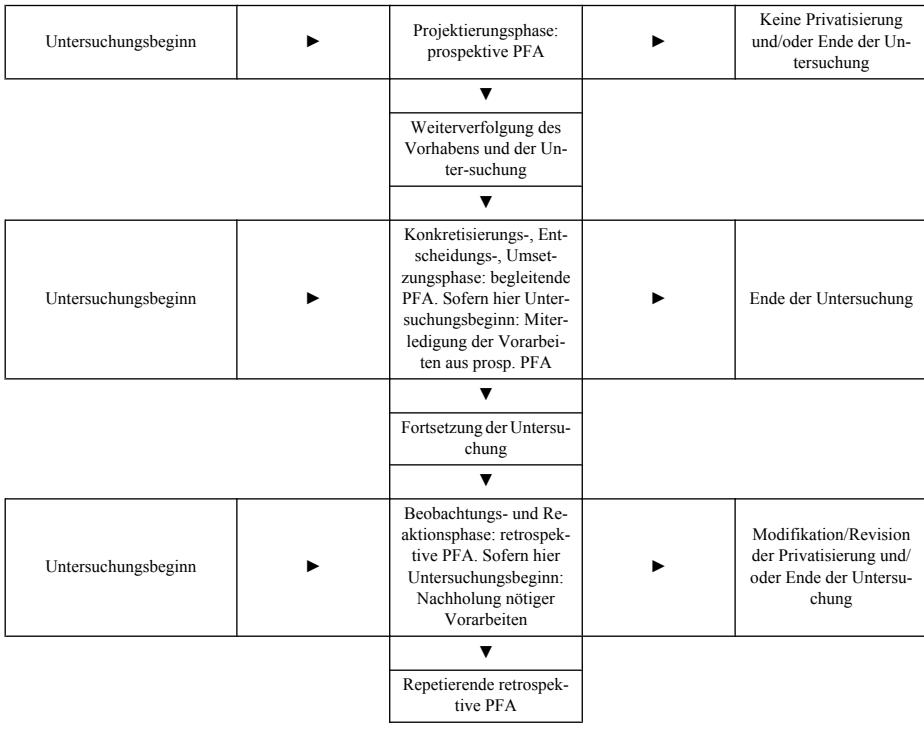
Phasen des Privatisierungsprozesses	Projektierungsphase	Konkretisierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase	Beobachtungs- und Reaktionsphase
Phasenabhängige Formen der Privatisierungsfolgenabschätzung PFA	Prospektive PFA <sup>2</sup>	Begleitende PFA	Retrospektive PFA

Abbildung 3: Phasen des Privatisierungsprozesses und zugehörige Formen der Privatisierungsfolgenabschätzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Nun mag es einer vollständigkeitsorientierten Idealvorstellung entsprechen, dass die phasenabhängigen Formen der PFA komplett in chronologischer Reihenfolge zum Einsatz kommen. Dies ist jedoch unrealistisch, können sich die Akteure doch in jeder Phase des Privatisierungsprozesses darauf verständigen, eine PFA vorzunehmen. Es ist genauso in jeder Phase möglich, eine projektierte oder realisierte Privatisierung zu beenden und einer weiteren PFA damit die Grundlage zu entziehen oder zwar die Privatisierung weiter zu verfolgen, die Untersuchung ihrer Folgen aber nicht fortführen zu wollen (vgl. Abb. 4).

2 PFA = Privatisierungsfolgenabschätzung.



*Abbildung 4: Singularisierbarkeit und Kombinierbarkeit der phasenabhängigen Formen der Privatisierungsfolgenabschätzung PFA*

*Quelle: Eigene Darstellung.*

So ergibt sich, dass sich nach einer prospektiven PFA eine begleitende PFA anschließt, die Privatisierungsidee ad acta gelegt oder zumindest die Arbeiten zur Folgenabschätzung nicht weitergeführt werden. Ähnlich kann eine begleitende PFA durch eine spätere retrospektive PFA ergänzt werden, es kann aber auch in der Konkretisierungs- und Entscheidungsphase der Entschluss gefasst werden, die Privatisierung selbst und/oder ihre weitere Untersuchung einzustellen. Eine retrospektive PFA kann, wenn die Privatisierung im Ergebnis grundsätzlich gut geheißen und allenfalls, so möglich, modifiziert wird, in eine repetierende retrospektive PFA münden. Es kann aber auch die einstige Privatisierungsentscheidung infolge der aus einer retrospektiven PFA gewonnenen Erkenntnisse revidiert werden, womit sich weitere PFA erübrigen. Auch könnte eine Privatisierung, wenn sie eine retrospektive PFA „besteht“, als bewährt und nicht weiter untersuchungsbedürftig angesehen werden.

In der Projektierungsphase könnte außerdem zunächst auf eine PFA verzichtet worden sein, die bei zunehmender Ernsthaftigkeit des Vorhabens in der nächsten Phase aber noch aufgenommen wird. Dann müssten die noch unerledigten Vorarbeiten aus der nicht absolvierten Vorstufe in der begleitenden PFA mit erledigt werden. Auch kann es sein, dass eine PFA in der Vergangenheit – warum auch immer – unterblieb, nun aber in Bezug auf bereits realisierte Privatisierungen vorgenommen werden soll. Dann muss die retrospektive PFA ihre wesentlichen, bisher unerledigten

Vorarbeiten integrieren. In den genannten Hinsichten sind ggf. die Ausführungen zu den drei phasenabhängigen Formen der PFA zu modifizieren.

## IV. Formulierung von Privatisierungsalternativen und prospektive Privatisierungsfolgenabschätzung im Rahmen strategischen Privatisierungscontrollings

Der Privatisierungsfolgenabschätzung kann ein von der Gesetzesfolgenabschätzung inspiriertes Ablaufschema zugrunde gelegt werden. In der ex-ante-Version, der prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung, können sieben Schritte unterschieden werden; einen Überblick gibt Abbildung 5.

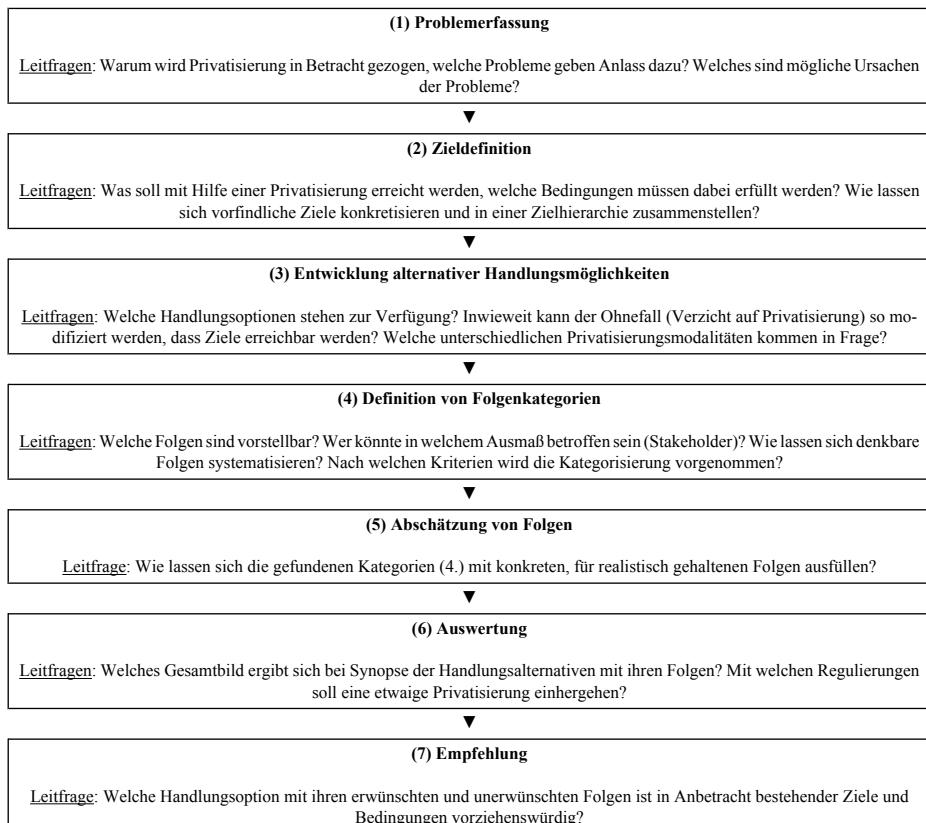


Abbildung 5: Ablaufschema der prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung

Quelle: Eigene Darstellung, inspiriert von Böhret/Konzendorf 2001, S. 9ff, S. 48ff.

Schritt (1) ist der Problemerfassung (vgl. Promberger 1995, S. 92) gewidmet. Im Vorfeld etwaiger Privatisierungsschritte kann oft von nur impliziten Zielvorstellungen ausgegangen werden, die zu explizieren die Problemerfassung den Auftakt gibt. Die zentralen Leitfragen der Problemerfassung lassen sich wie folgt formulieren: Warum wird Privatisierung in Betracht gezogen, welche Probleme geben Anlass dazu? Wer ist inwiefern von den Problemen betroffen? Wo liegen mögliche Ursachen der Probleme?

Eine Zieldefinition schließt sich in Schritt (2) an. Für die Evaluierung von Privatisierungsalternativen ist eine hinreichend konkrete Ziel- und Bedingungskonzeption unerlässlich (vgl. Derlien 1976, S. 102). Verwaltungsspitze und Parlament werden sich von der Frage leiten lassen müssen, was mit Hilfe einer möglichen Privatisierung in Bezug auf das im ersten Schritt erfasste Problem erreicht werden soll und welche Konditionen im Falle der Privatisierung einzuhalten sind. Das Controlling hingegen ist darauf verwiesen, Vorfindliches zusammenzutragen und zu analysieren. Dazu gehört die Auswertung von Dokumenten wie Programmen, Reden, amtlichen Schreiben, Geschäftsordnungen und dergleichen (vgl. Derlien 1976, S. 102ff., S. 109ff.; Schmidberger 1994, S. 185; Böhret/Konzendorf 2001, S. 10). Gleichwohl ist damit zu rechnen, dass das Vorfindliche verschiedentlich entweder lückenhaft oder zu wenig operational oder mit beiden Mängeln behaftet ist, so dass sich das Privatisierungscontrolling veranlasst sieht, „Interpretationsvorgänge anzuregen“ (Schmidberger 1994, S. 185). Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Formulierung unpräziser Ziele Methode hat: „Die Akteure, die die Zielbildungskompetenz besitzen, sind in der Regel nicht daran interessiert (und auch nicht gezwungen), Zielvorgaben zu konkretisieren, weil sie damit einerseits Widerspruch und Konflikte provozieren und sich andererseits einer womöglich negativ ausfallenden Zielerreichungskontrolle aussetzen würden.“ (Schmidberger 1994, S. 186) Wie ergiebig Zielfindungsbemühungen des Privatisierungscontrolling angesichts dieses Umstands ausfallen, hängt „von der persönlichen Kompetenz und der hierarchischen Position“ (Schmidberger 1994, S. 186) des Controllers ab. Schließlich mündet der Zielfindungsprozess in die Erstellung einer Zielhierarchie, die Zielbeziehungen (vgl. Schmidberger 1994, S. 187) abbildet (vgl. das Beispiel bei Krönes 1998, S. 287ff.).

In Schritt (3) werden alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt. Die Arbeiten lassen sich von folgenden Fragen leiten: Welche Handlungsoptionen stehen zur Verfügung? Inwieweit kann der Ohnefall (Verzicht auf Privatisierung) so modifiziert werden, dass Ziele erreichbar werden? (vgl. Böhret/Konzendorf 2001, S. 7) Welche unterschiedlichen Privatisierungsmodalitäten kommen in Betracht? Diese Frage zu beantworten ist unbeschadet der Ausführungen zur institutionalen Ausgestaltung des Privatisierungscontrollings nicht allein eine Aufgabe des Controlling, sondern auch der Fachverwaltung (vgl. Schmidberger 1994, S. 199) wie der politischen Entscheidungsträger.

Schritt (4) dient der Vorbereitung des Kerns der prospektiven Privatisierungsevaluation. Es sollen Kategorien möglicher Privatisierungsfolgen benannt werden. Die zentralen Leitfragen sind hier: Welche Folgen sind vorstellbar? Wer könnte in welchem Ausmaß positiv und/oder negativ betroffen sein, welche Stakeholdergruppen (vgl. Promberger 1995, S. 105 f.) lassen sich finden? Wie lassen sich denkbare Folgen systematisieren? Nach welchen Kriterien wird eine Kategorisierung vorgenommen? Stehen fachliche Aspekte oder Privatisierungsstakeholder im Vordergrund, existieren weitere Gliederungsmöglichkeiten?

Das gefundene Kategorienraster ist dann in Schritt (5) in Form von konkreten Prognosen (vgl. Schmidberger 1994, S. 200ff.) über Privatisierungsfolgen auszufüllen. Insbesondere muss es dabei um mögliche Erreichungsgrade der gesteckten Ziele sowie die Einhaltung der für unverzichtbar gehaltenen Bedingungen gehen. Für die Schritte vier und fünf steht eine Vielzahl von Methoden zur Verfügung; diesbezüglich sei auf die bei Böhret/Konzendorf (2001) aufbereitete Methodensammlung verwiesen, die überwiegend grundsätzlich auch in der Privatisierungsfolgenabschätzung Anwendung finden kann. Detailüberlegungen hierüber sind im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht möglich. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass – welche Methoden auch immer selektiert werden – eine Partizipation von Betroffenen, also Privatisierungsstakeholdern, vorgesehen werden sollte (Baron, Waldemar 1995, S. 55, 107ff.), selbst wenn der Kreis der Stakeholder noch nicht abschließend beschrieben werden kann. Denn Partizipation verbessert u. a. die Ergebnisakzeptanz Betroffener (Tyler 1990, S. 7, S. 163; Krönes 2007, S. 528ff.).

In Schritt (6) werden die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse ausgewertet; er steht unter der Leitfrage: Welches Gesamtbild ergibt sich bei Synopse der Handlungsalternativen mit ihren Folgen? Mit welchen Regulierungen soll eine etwaige Privatisierung einhergehen, um erwartbare unerwünschte Folgen hintanzuhalten oder zu minimieren? (Vgl. Mühlenkamp 1999, S. 287).

Basierend auf diesen Auswertungen wird in Schritt (7) eine Empfehlung ausgesprochen. Damit wird eine Aussage darüber getroffen, welche Alternative in Anbetracht vorfindlicher Ziele und Bedingungen und im Hinblick auf ihre Folgen vorziehenswürdig ist.

## **V. Modifikation und Konkretisierung von Privatisierungsalternativen und simultane Privatisierungsfolgenabschätzung im Rahmen des operativen Privatisierungscontrollings**

Während die prospektive Privatisierungsfolgenabschätzung der Projektierungsphase zugeordnet ist, steht die begleitende Privatisierungsfolgenabschätzung den Entscheidern in der Konkretisierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase zur Seite. Die Argumentation in Bezug auf die Ausgestaltung der begleitenden Privatisierungsfolgenabschätzung setzt eine vorangegangene prospektive Privatisierungsfolgenabschätzung voraus, auf der aufgebaut werden kann. Dass dies lediglich die Argumentationsprämissen, im praktischen Procedere aber keineswegs zwingend ist, wurde oben bereits dargelegt. Für die zweite Phase der Privatisierungsevaluation lässt sich eine zur ersten analoge Schrittfolge festlegen. Inhaltlich trägt sie den Charakter fortschreitender Konkretisierung (s. Abb. 6):

**(1) Konkretisierte Problemerfassung**

Leitfragen: Erweisen sich die Gründe, Privatisierung in Betracht zu ziehen, als stichhaltig? Können nun genauere Angaben darüber gemacht werden, wo die Ursachen der beobachteten Probleme liegen?

**(2) ggf. modifizierte Zieldefinition**

Leitfrage: Lassen sich Zielvorstellungen und Bedingungen in Anbetracht des Erkenntnisgewinns einer vorangegangenen prospektiven PFA konkretisieren bzw. müssen sie evtl. teilweise modifiziert werden?

**(3) Konkretisierung der aussichtsreichsten Handlungsmöglichkeiten**

Leitfragen: Welche in der prospektiven PFA untersuchten Handlungsoptionen sind im Lichte der Zielsetzungen aussichtsreich genug, um weiterverfolgt zu werden? Inwieweit sind diese modifizierungs- bzw. konkretisierungsbedürftig? Wie sehen die in die engste Wahl genommenen Privatisierungsentwürfe präzise aus?

**(4) Ggf. Ergänzung der Folgenkategorien**

Leitfragen: Welche Folgenkategorien blieben ggf. bei der prospektiven PFA noch unberücksichtigt und müssen ergänzt werden? Ist die Kategorisierung stimmig oder bedarf sie der Modifikation?

**(5) Abschätzung von Folgen**

Leitfragen: Wie lassen sich die Kategorien (4) mit konkreten, für realistisch gehaltenen Folgen ausfüllen? Inwieweit lassen sich die Ermittlungen der prospektiven PFA präzisieren?

**(6) Auswertung**

Leitfragen: Welches Gesamtbild ergibt sich bei Synopse der Handlungsalternativen mit ihren Folgen? Welche komplementären Regulierungen erscheinen erforderlich, um unerwünschte, negativ bewertete Folgen geringzuhalten oder zu vermeiden?

**(7) Empfehlung**

Leitfrage: Welche Handlungsoption mit ihren erwünschten und unerwünschten Folgen ist in Anbetracht bestehender Ziele und Bedingungen vorziehenswürdig?

*Abbildung 6: Ablaufschema der begleitenden Privatisierungsfolgenabschätzung bei vorangegangener prospektiver Privatisierungsfolgenabschätzung*

*Quelle: Eigene Darstellung, inspiriert von Böhret/Konzendorf 2001, S. 90.*

Schritt (1) soll die Problemerfassung weitertrieben. Er fragt danach, ob sich die Gründe, Privatisierung in Betracht zu ziehen, als stichhaltig erweisen, und ob nunmehr genauere Angaben über die Ursachen der beobachteten Probleme gemacht werden können.

Schritt (2) befasst sich erneut mit der Zieldefinition: Lassen sich Zielvorstellungen und Bedingungen in Anbetracht des Erkenntnisgewinns einer vorangegangenen prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung konkretisieren bzw. müssen sie evtl. teilweise modifiziert werden? Die politische Meinungsbildung kann also nach einer prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung allein noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden.

In Schritt (3) werden die aussichtsreichsten Handlungsoptionen zwecks Weiterverfolgung selektiert und konkretisiert bzw. – wo nötig – modifiziert. Am Ende stehen die in die engere Wahl zu nehmenden Privatisierungsentwürfe nebeneinander.

Schritt (4) ist der Frage gewidmet, welche Folgenkategorien bei der prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung noch nicht berücksichtigt wurden, nun aber als relevant angesehen werden, und welche in ihrer Bedeutung so überschätzt wurden, dass sie nicht weiter ins Kalkül gezogen werden müssen. Weiter wird im vierten Schritt nach der Stimmigkeit der Folgenkategorisierung und der etwaigen Erfordernis von Modifikationen gefragt.

In Schritt (5) findet eine Überprüfung der bereits vorgenommenen Folgenabschätzung statt mit dem Ziel, zu präzisieren und nötigenfalls Änderungen vorzunehmen. Wie bereits bei der prospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung sind auch hier Möglichkeiten vorzusehen, Betroffene anzuhören, die von ihnen genannten Aspekte und Ansichten aufzunehmen und für die weiteren Arbeiten relevant zu machen.

Schritt (6) erstellt wieder eine Synopse der ernsthaft erwogenen Handlungsoptionen und mündet in (7) eine Empfehlung.

## **VI. Modifikation und Revision getroffener Privatisierungsentscheidungen im Rahmen des strategischen und operativen Privatisierungscontrollings**

Die dritte phasenabhängige Form der Privatisierungsfolgenabschätzung dient der Retrospektive in der Beobachtungs- und Reaktionsphase. Dieser Part des Privatisierungscontrollings prüft das bisherige Privatisierungsgeschehen und erarbeitet nötigenfalls Vorschläge zur Modifikation oder gar Revision getroffener Entscheidungen. Sechs Schritte stehen zur Erledigung an (s. Abb. 7).

**(1) Zielerfassung**

Leitfrage: Welche Ziele wurden mit der zu untersuchenden Privatisierung unter welchen Bedingungen verfolgt?



**(2) Erfassung der vorgenommenen Privatisierung**

Leitfragen: Welche Form der Privatisierung wurde gewählt? Welche Konditionen wurden mit dem Privatisierungsnehmer konkret vereinbart?



**(3) Definition von Folgenkategorien**

Leitfragen: Wie lassen sich denkbare Folgen systematisieren? Nach welchen Kriterien wird die Kategorisierung vorgenommen (z. B. fachliche: ökonomische, technische, rechtliche, soziale, ökologische, ethische; z. B. nach Betroffenen: nach Privatisierungsstakeholdern)?



**(4) Abschätzung von Folgen**

Leitfrage: Wie lassen sich die Kategorien (4) mit konkreten, empirisch nachweisbaren Folgen ausfüllen?



**(5) Auswertung**

Leitfrage: Welches Gesamtbild ergibt sich bei Untersuchung einer Privatisierung auf ihre positiven und negativen Folgen z. B. in einer nutzwertanalytischen Zusammenstellung?



**(6) Empfehlung**

Welche Schlussfolgerungen sind aus der Auswertung (5) zu ziehen? Ist eine komplette Aufrechterhaltung der getroffenen Privatisierungsentscheidung ratsam, sind Modifikationen zu empfehlen oder wird eine vollständige Revision der einstigen Privatisierungsentscheidung für nötig gehalten (Wiederverstaatlichung, Rekommunalisierung)?

*Abbildung 7: Ablaufschema der retrospektiven Privatisierungsfolgenabschätzung bei vorangegangener begleitender Privatisierungsfolgenabschätzung*

*Quelle: Eigene Darstellung, inspiriert von Böhret/Konzendorf 2001, S. 256.*

In Schritt (1) sind die einst mit der Privatisierungsentscheidung verbundenen Ziele und Bedingungen zu erfassen. Soweit das Privatisierungscontrolling den Prozess von der ersten Idee bis zur Umsetzung begleitet hat, kann die Zielerfassung unmittelbar aus der begleitenden Privatisierungsfolgenabschätzung übernommen werden, es sei denn, der Privatisierungsgeber hätte zwischenzeitlich infolge veränderter politischer Machtverhältnisse seine Präferenzen geändert (vgl. Derlien 1976, S. 176 f.). Setzt das Privatisierungscontrolling erst mit einer retrospektiven Folgenabschätzung ein, so steht eine Dokumentenanalyse an, um entweder die damaligen entscheidungsrelevanten Ziele und Bedingungen herauszufiltern oder im Falle eines politischen Präferenzwandels des Gemeinwesens die gegenwärtigen Ziele und Bedingungen zu eruieren. Zu betonen ist, dass die Zielerfassung nicht im situationsethischen Sinne zu erfolgen hat, die darin bestünde, handlungs- und folgenkonforme Zielformulierungen zu finden statt zu einer zielorientierten Gestaltung von Handlungsoptionen zu gelangen (vgl. Derlien 1976, S. 170 f.).

In Schritt (2) wird die vorgenommene Privatisierung erfasst. Die Leitfragen hierzu lauten: Welche Form von Privatisierung wurde gewählt? Welche Konditionen wurden mit dem Privatisierungsnehmer konkret vereinbart? Ohne Offenlegung der abgeschlossenen Verträge ist dieser Schritt nicht gangbar.

Kann auf Vorarbeiten zurückgegriffen werden, bietet es sich an, die Kategorien der Privatisierungsfolgen fortzuschreiben (3). Im Übrigen müssten die für die vorigen Phasen der Privatisierungsfolgenabschätzung beschriebenen Arbeiten zur Bildung von Folgenkategorien vorgenommen werden.

Die Folgenabschätzung (4) ist – im Gegensatz zur Privatisierungsfolgenabschätzung in den Vorphasen – nicht mehr allein auf Prognosen angewiesen, sie kann, insbesondere, wenn es sich um fortschreitend repetitive Privatisierungsfolgenabschätzungen handelt, in zunehmendem Maße auf empirische Erkundungen stützen: Welche konkret nachweisbaren Folgen sind eingetreten? Freilich ist die Kausalattribution keine triviale Aufgabe, sind doch reale Gegebenheiten höchst selten monokausal.

Die Auswertung (5) gestaltet sich im Vergleich zu derjenigen der Vorphasen insofern anders, als nun keine Alternativen in Bezug auf eine anstehende Privatisierungsentscheidung einander gegenüberzustellen sind, sondern in Bezug auf die getroffene Privatisierungsentscheidung positive und negative Folgen miteinander verglichen werden. Ziele und Bedingungen geben die Kriterien dafür ab. Zum Beispiel werden erwünschte und unerwünschte Folgen nutzwertanalytisch zu einem Gesamtbild verbunden, aus dem in Schritt (6) eine Empfehlung abgeleitet werden kann. Diese beantwortet die Frage, ob eine komplette Aufrechterhaltung der getroffenen Privatisierungsentscheidung ratsam ist, Modifikationen erforderlich erscheinen oder ein Plädoyer für eine vollständige Revision der einstigen Privatisierungsentscheidung ausgesprochen werden soll. Letzteres läuft auf eine Wiederverstaatlichung bzw. Rekommunalisierung der Aufgabenerfüllung hinaus. Die Details hängen von den konkret vereinbarten Privatisierungsmodalitäten und den politischen, rechtlichen und ökonomischen Möglichkeiten des Privatisierungsgebers ab.

## VII. Organisatorische Arrangements eines Privatisierungscontrolling

Privatisierungscontrolling bewegt sich, zumindest soweit es strategischen Charakter hat, zwischen Legislative und Exekutive. Daher fällt das Plädoyer für eine bestimmte organisatorische Loizierung, die in das Kräftespiel beider Gewalten eingreifen kann, schwer. Erste Überlegungen dazu werfen mehr Fragen auf, als sie Antworten zu geben imstande sind. Eine Annäherung an das Problem muss zunächst nach den Kriterien der organisatorischen Verortung des Privatisierungscontrolling suchen. Zum einen muss das organisatorische Arrangement **Unabhängigkeit** gewährleisten, und zwar sowohl von etwaigem politischem Druck (vgl. Derlien 1976, S. 175ff.) als auch von Einflussversuchen aktueller und/oder potentieller Privatisierungsnehmer. Zum anderen ist Privatisierungscontrolling angesichts des prozessualen Privatisierungsverständnisses eine Daueraufgabe, die eine permanente **Verfügbarkeit** nötiger quantitativer und qualitativer personeller Kapazitäten verlangt. In ähnlichem Zusammenhang konnte Derlien (1976, S. 175) zeigen, „dass mit der fehlenden Institutionalisierung der Evaluation auch die methodischen Probleme der Durchführung und die politischen Probleme der Umsetzung wachsen.“ Institutionalisierung meint im vorliegenden Kontext, Privatisierungscontrolling als Daueraufgabe, nicht nur als fallweise bzw. ad-hoc-Aufgabe zu begreifen. Zum dritten muss die **Autonomie** des jeweiligen Gemeinwesens innerhalb des Staatsgefüges unangetastet bleiben, wie sie z. B. Art 28 GG in Gestalt der

sog. Kommunalen Selbstverwaltung garantiert. Im föderativen Staatswesen gilt gleiches für die Bundesländer.

Mögliche Gesichtspunkte organisatorischer Gestaltung sind dreierlei:

- Nach dem Stellenwert der Wahrnehmung der Aufgaben kann **funktionales und institutionales** Privatisierungscontrolling unterschieden werden. Bei ersterem werden privatisierungsbezogene Aufgaben neben anderen erledigt, bei letzterem steht Privatisierungscontrolling im Zentrum des Aufgabenspektrums. Da Privatisierungscontrolling, wie die Ausführungen zu dessen Herzstück, der Privatisierungsfolgenabschätzung, deutlich gemacht haben dürften, aufwendig ist, spricht wenig dafür, es womöglich ohne konzediertes Zeitbudget nebenbei zu erledigen.
- Weiter kann die Aufgabenwahrnehmung **zentral oder dezentral** erfolgen. Zentralität bedeutet eine Zusammenfassung aller Privatisierungscontrollingaufgaben z. B. auf der jeweiligen Regierungsebene, also insbesondere im Hauptamt auf kommunaler, in der Staatskanzlei bzw. im Staatsministerium auf landes- und im Kanzleramt auf Bundesebene (vgl. Derlien 1976, S. 52ff. Allerdings gilt auf Bundesebene das Ressortprinzip. Vgl. Rottmann 2010, S. 320.). Dezentralität meint die Lozierung des Privatisierungscontrollings im jeweiligen Fachressort. Ein denkbare zentrales Arrangement wäre auch, einen bestehenden Rats- oder Parlamentsausschuss mit der Aufgabe des Privatisierungscontrollings zu betrauen oder dafür einen separaten Ausschuss zu etablieren.
- Auch können **interne und externe** Lösungen in Betracht gezogen werden. Die Frage nach der Trennlinie zwischen Internalität und Externalität ist freilich nicht einfach zu beantworten. Insbesondere wäre zu klären, wie die Referenzeinheit definiert wird: Ist es das Ressort, die Gesamtexecutive des Gemeinwesens, dessen Legislative, das Gemeinwesen in toto? Je externer das Privatisierungscontrolling loziert wird, desto gefährdeter wird die Gemeinwesenautonomie sein. Denn das Privatisierungscontrolling ist zumindest partiell von strategischer Bedeutung für das Gemeinwesen und hat daher mit den Fach- und Führungsverantwortlichen eng zu kooperieren. Läge das Privatisierungscontrolling etwa in Händen eines Rechnungshofs, würde er in Wahrnehmung seiner Aufgabe in die Privatisierungspolitik des betreffenden Gemeinwesens hineinregieren, ohne dafür legitimiert sein zu können.

## VIII. Fazit und offene Forschungsfragen

Zum Kern des Themas gab es bislang – abgesehen von den juristischen Arbeiten von Kämmerer und Schuppert – weder in Wissenschaft noch Praxis substanzelle Überlegungen. Daher konnte der vorliegende Beitrag nur eine Schneise in das Thema schlagen, nicht aber alle seine Aspekte erschöpfend behandeln. Immerhin steht nun ein grober Handlungsleitfaden zur Verfügung, der bereits im gegenwärtigen Entwicklungsstadium zu einer größeren Rationalität von Privatisierungsentscheidungen verhelfen kann, wenn man sich bezüglich der Organisationsfrage zunächst mit einem pragmatischen Provisorium begnügt. Die bei oberflächlicher Betrachtung möglicherweise zu diagnostizierende Divergenz zwischen betriebswirtschaftlicher und politischer Rationalität existiert nicht, es ist vielmehr der altbekannte Widerstreit zwischen individueller und kollektiver, sprich: gesellschaftlicher Rationalität. (Vgl. von Weizsäcker/Young/Finger/Beisheim

2007, S. 333) Was einzelnen Politikern und Unternehmenspersonen frommt, muss nicht auch gesellschaftlich nützlich sein. Dass Entscheidungen, die Gemeinwesen über Privatisierungsfragen treffen, gesellschaftlicher Rationalität verpflichtet sind, kann kaum ernstlich bestritten werden. Die Transparenz, die das Privatisierungscontrolling beabsichtigt, dient nicht nur der Korruptionsprophylaxe, sondern befreit Privatisierungentscheidungen auch von etwaigem Korruptionsgeruch. (Vgl. zum Zusammenhang von Privatisierung und Korruption Boehm/Olaya/Polanco 2007) Der Einwand, Privatisierungscontrolling sei sehr kostspielig, lässt sich mit dem Hinweis entkräften, dass eine gescheiterte Privatisierung noch wesentlich teurer sein kann. Ob Zusatzkosten oder Einsparungen größer sind, kann allerdings nur einzelfallbezogen beurteilt werden. Die Weiterentwicklung des skizzierten Privatisierungscontrolling wird sich auf dreierlei konzentrieren müssen: Zum einen eine exemplarische Anwendung der gewonnenen Erkenntnisse auf einen praktischen Privatisierungsfall zum Test der vorgeschlagenen Vorgehensweise, zum zweiten eine intensivere Reflexion der für die Privatisierungsfolgenabschätzung einsetzbaren Methoden und zum dritten weitere Überlegungen zur organisationalen Lozierung des Privatisierungscontrolling.

## Abstract

*Gerhard V. Krönes; Approaches to Controlling of Privatization of Public Services*

*Assessed Consequences; Controlling; Public Services; Political Aims; Privatization; Controlling of Privatization*

*As numerous public services' privatization processes are subject to failure, there is a necessity of recognizing and preventing failure in advance. The paper shows how the federation's, the states' and the municipalities' privatization decisions can be improved in the sense of political objectives by a special kind of controlling, a controlling of privatization. It develops schemes of process to assess consequences of planned privatization, privatization in progress and carried out privatization. Recommendations for action can be deduced from the assessed consequences and the political aims. At last, the paper deals with criterions for organizing controlling of privatization.*

## Literaturverzeichnis

- Altvater, Elmar (2003), Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? In: Peripherie, Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt, Nr. 90/91, 24 Seiten, <http://www.erzwiss.uni-hamburg.de/personal/lohmann/datenbank/altvater2003.pdf>, Recherche vom 25.11.2011.
- Baron, Waldemar (1995), Technikfolgenabschätzung, Opladen.
- Böheim, Michael (2011 a), Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – empirische Evidenz und standortpolitische Überlegungen, in: Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Monatsberichte, Nr. 10/2011, S. 675–686.
- Böheim, Michael (2011 b), Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – praktische Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und wirtschafts-

- politische Schlussfolgerungen, in: Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Monatsberichte, Nr. 11/2011, S. 727-741.
- Boehm, Frederic/Olaya, Juanita/Polanco, Jaime (2007), Privatisierung und Korruption, in: Von Weizsäcker, Ernst Ulrich/Young Oran R./Finger Matthias (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 218-224.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2000), Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, hrsg. Vom Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium Baden-Württemberg, Berlin, Stuttgart.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001), Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und des Innenministeriums Baden-Württemberg, Speyer, Berlin, Stuttgart, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, o. J., <http://www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/politikwissenschaft/lg-iii/downloads/lars2/difuend.pdf>, Recherche vom 29.11.2011.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod (1997), Public Private Partnership – Konzepte und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Public Private Partnership. hrsg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden, S. 25-66.
- Budäus, Dietrich (1998), Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben – Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, hrsg. von Christoph Gusy, Baden-Baden, S. 12-36.
- Derlien, Hans-Ulrich (1976), Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden.
- Derlien, Hans-Ulrich (2003), Evaluation, in: Verwaltungslexikon, 3. Aufl., hrsg. von Peter Eichhorn u.a., Baden-Baden, S. 339-340.
- Dickhaus, Barbara/Dietz, Kristina (2004), Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck, Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, o. O.
- Dohms, Heinz-Roger, Banken spielen Städtepleiten durch, in: Financial Times Deutschland vom 20.3.2012, S. 1.
- Doll, Nikolaus, Bundesdruckerei – Privatisiert, ausgesaugt und wieder verstaatlicht, URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/article2426726/Privatisiert-ausgesaugt-und-wieder-verstaatlicht.html>, Recherche vom 11. September 2008.
- Eschenbach, Rolf/Müller, Christof/ Gabriel, Thomas (Hrsg.) (1993), Privatisierung öffentlicher Leistungen, Beurteilung – Strategische Optionen – Volkswirtschaftliche Konsequenzen, Wien.
- Gerstlberger, Wolfgang (2009), Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen Kommunen – Herausforderungen und Argumente für den Erhalt der Stadtwerke, WISO direkt, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2009, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06374.pdf>, Recherche am 25.11.2011.
- Van der Hoeven, Rolph/Hoppe, Hella (2007), Beschäftigungseffekte der Privatisierung, in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich/Young Oran R./Finger Matthias (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 225-230.
- Huffschmied, Jörg (2008), Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, hrsg. von Torsten Brandt, Thorsten Schulten, Gabriele Sterkel und Jörg Wiedemuth, Hamburg, S. 14-41.
- Kämmerer, Jörn Axel, Verfassungsstaat auf Diät? In: Juristenzeitung 51, 1996, S. 1042-1050.
- Kämmerer, Jörn Axel (2001), Privatisierung, Typologie, – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen, Tübingen.
- Kämmerer, Jörn Axel (2008), Privatisierung und Staatsaufgaben: Versuch einer Zwischenbilanz, in: Deutsches Verwaltungsbillett, 123. Jg., S. 1005-1016.
- Krönes, Gerhard (1997), Outsourcing von öffentlichen Leistungen, in: VOP Verwaltung, Organisation, Personal, 19. Jg., S. 30-34.
- Krönes, Gerhard (1998), Operationalisierung von Zielen öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 21, Heft 3, S. 277-292.
- Krönes, Gerhard (2007), Der generelle Charakter motivationaler Verdrängungseffekte: Konsequenzen für Verfassung, Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung, in: Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Berlin, S. 521-532.
- Marhold, Franz (1999), Privatisierungsprobleme im Arbeitsrecht und Sozialrecht, in: Achatz, Markus, Isak, Hubert, Marhold, Franz, Privatisierung im Europarecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht und Sozialrecht, Wien, S. 61-88.
- Mühlenkamp, Holger (1999), Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Mühlenkamp, Holger (2010), Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? Hrsg. von Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer als FÖV Discussion Paper 55, Speyer.

## Ansätze zu einem Controlling von Privatisierungen öffentlicher Leistungen

- Odenwald, Rudolf (1997), Privatfinanzierung staatlicher Bauaufgaben – Eine Einschätzung aus der Sicht des Bayrischen Obersten Rechnungshofs, in: Public Private Partnership, hrsg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden, S. 145-152.
- Oettle, Karl (1980), Voraussetzungen und Folgen einer Privatisierung kommunaler Dienste, in: Local Finance, 9. Jg., S. 24-46.
- O.V., Griechenland plant Verkauf von Anteilen an Häfen, Frankfurter Allgemeine Zeitung FAZ.NET vom 24.5.2011, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/privatisierung-griechenland-plant-verkauf-von-anteilen-an-haefen-1640924.html>, Recherche vom 10.1.2012.
- Pfnür, Andreas/Schetter, Christoph/Schöbener, Henning (2010), Risikomanagement bei Public Private Partnerships, Berlin, Heidelberg.
- Plebani, Gian Arard/Reiners, Markus (2010), Ausbreitung der Privatisierungspolitik in der OECD und EU, in: Verwaltung & Management, 16. Jg., Heft 5, S. 227-235.
- Promberger, Kurt (1995), Controlling für Politik und öffentliche Verwaltung, Wien.
- Promberger, Kurt/Bernhart, Josef/Niederkofer (2006), Carmen, Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen, Wien.
- Rechnungshof (2007), Der, Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft: Privatisierungen, Wien, [http://www.rechnungshof.gv.at/\\_fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund\\_2007\\_12/Bund\\_2007\\_12\\_2.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/_fileadmin/downloads/Teilberichte/Bund/Bund_2007_12/Bund_2007_12_2.pdf), Recherche vom 17.1.2012.
- Reichard, Christoph (2002), Verwaltung als öffentliches Management, in: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, hrsg. von K. König, Baden-Baden, S. 255-277.
- [http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public\\_management/verwaltung\\_management.pdf](http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public_management/verwaltung_management.pdf), Recherche vom 8.9.2011.
- Reimond, Michel/Felber Christian (2003), Schwarzbuch Privatisierung, Wien.
- Rottmann, Heiko (2010), Quo vadis Gesetzesfolgenabschätzung? In: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, hrsg. von Stephan Hensel u. a., Baden-Baden, S. 317-321.
- Rügemer, Werner, Privatisierung in Deutschland, Eine Bilanz, 2. Aufl., Münster 2006.
- Schauer, Reinbert (1992), Deregulierung aus betriebswirtschaftlicher Sicht; in: Deregulierung, hrsg. von Peter Oberndorfer, Linz, S. 43-54.
- Schauer, Reinbert (2010), Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management, Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen, 2. Aufl., Wien.
- Schmidberger, Jürgen, Controlling für öffentliche Verwaltungen, 2. Aufl., Wiesbaden 1994.
- Schneidereit, Nele/von Weizsäcker, Ernst Ulrich (2007), Privatisierung und Demokratie auf kommunaler Ebene, in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich/Young Oran R./Finger Matthias (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 286-290.
- Schuppert, Gunnar Folke (1998), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung, in: Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, hrsg. von Christoph Gusy, Baden-Baden, S. 72-115.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001), Verwaltungskooperationsrecht, Grundzüge eines Verwaltungskooperationsrechts, Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, o.O.
- Stürmer, Martin (2007), Das Waterleau von Grenoble, in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich, Oran R. Young und Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 34-39.
- Theuvsen, Ludwig (2001), Einbindung privater Wirtschaftssubjekte in kommunale Strategien, in: Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, hrsg. von Peter Eichhorn und Matthias Wiechers, Baden-Baden, S. 121-133.
- Tyler, Tom R., Why People Obey the Law, New Haven, London 1990.
- Weber, Jürgen/Schäffer, Utz (2011), Einführung in das Controlling, 13. Aufl., Stuttgart.
- Weber, Jürgen (2010), Genese des Akteursmodells – oder: warum sich ein Controlling-Lehrstuhl mit Grundfragen ökonomischer Modellierung beschäftigt, in: Weber, Jürgen und Matthias Meyer (Hrsg.), Controlling und begrenzte kognitive Fähigkeiten, Grundlagen und Anwendungen eines verhaltensorientierten Ansatzes, Wiesbaden, S. 15-25.
- Weidauer, Martin (2007), Bahnprivatisierung in Großbritannien, in: von Weizsäcker, Ernst Ulrich, Oran R. Young und Matthias Finger (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 87-91.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Young Oran R./Finger Matthias (Hrsg.) (2007), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Young, Oran R./Finger, Matthias/Beisheim, Marianne (2007), Was lernen wir aus der Privatisierung? In: Von Weizsäcker, Ernst Ulrich/Young Oran R./Finger Matthias (Hrsg.), Grenzen der Privatisierung, Wann ist des Guten zuviel? Bericht an den Club of Rome, 2. Aufl., Stuttgart, S. 328-337.