

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 331

Vortrag gehalten am 22. November 2001 in der Handwerkskammer Münster

**Privatisierung
Bloßes Instrument der Haushaltssanierung oder
Ordnungspolitische Notwendigkeit?**

von

Heinz Grosseckler

Münster 2001
Institut für Finanzwissenschaft
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 – 8

**PRIVATISIERUNG. BLOßES INSTRUMENT DER HAUSHALTSSANIERUNG ODER
ORDNUNGSPOLITISCHE NOTWENDIGKEIT**

Gliederung:

1. Privatisierung als Finanzierungsinstrument
2. Privatisierung als Instrument der Wohlstandssteigerung und der Milderung einer Explosion der Personalkosten
3. Privatisierungshemmnisse und ihre Bekämpfung



PRIVATISIERUNG

BLOßES INSTRUMENT DER HAUSHALTSSANIERUNG ODER ORDNUNGSPOLITISCHE NOTWENDIGKEIT?

Die Privatisierungspolitik der öffentlichen Hand ist in neuerer Zeit wieder ins Gerede geraten: Die CDU wirft dem Bundesfinanzminister vor, dass er diese Politik zum Stopfen von Haushaltslöchern missbrauche, und unsere ehemalige Oberbürgermeisterin wirft der CDU in Münster vor, dass mit der Teilprivatisierung der Stadtwerke ein Rückzug aus einem Bereich angetreten werde, der — so Frau Tüns wörtlich — zu den kommunalen Kernkompetenzen gehöre. Sind solche Vorwürfe ein Ausdruck von Schizophrenie bei den beiden großen Volksparteien? Tadelte die CDU auf der Bundesebene etwas, was sie auf der kommunalen Ebene betreibt? Und tut die SPD auf der Bundesebene etwas, was sie auf der kommunalen Ebene bekämpft? Handelt es sich bei den wechselseitigen Vorwürfen nur um das Bestreben, die Politik des jeweiligen Gegners vor den Bürgern herabzusetzen, oder kommt darin auch eine gewisse Unsicherheit in der Beurteilung von Privatisierungsmaßnahmen zum Ausdruck?

Ich glaube, dass letzteres zwar nicht nur, aber doch zum Teil der Fall ist, dass es vielen Bürgern — aber auch vielen Politikern — also an Maßstäben zur Beurteilung von Privatisierungsmaßnahmen fehlt. Deshalb bin ich dankbar dafür, einmal aus ökonomischer Sicht erklären zu dürfen, welche Sachverhalte für die Beurteilung von Privatisierungsfragen wichtig sind. Ich habe meinen Vortrag so aufgebaut, dass ich zunächst kurz auf die Frage eingehe, wann Privatisierungen als Finanzierungsinstrument angemessen sind, und dass ich mich anschließend etwas gründlicher mit der Frage auseinandersetze, ob und ggf. wann man durch

Privatisierung die Funktionsweise einer Volkswirtschaft verbessern, d.h. unseren Wohlstand steigern und künftigen Gefahren vorbeugen kann.

1. PRIVATISIERUNG ALS FINANZIERUNGSMITTEL

Zunächst also zur Frage, wann der Einsatz von Privatisierungsmaßnahmen als Finanzierungsmittel sinnvoll erscheint.

Unter „Privatisierung“ versteht man — jedenfalls wenn man das Wort im materiellen Sinn verwendet — die Veräußerung von staatlichem Produktiv- oder Beteiligungsvermögen gegen Entgelt. Solch eine Maßnahme hat aus ordnungspolitischer Sicht folgende Voraussetzungen:

- (1) Eine erste Voraussetzung ist die Existenz eines *Privatisierungspotentials*. Hierunter versteht man Produktivvermögen, das sich im Eigentum des Staates befindet, *ohne* dass es hierfür einen hinreichenden ökonomischen Grund gibt, das also nicht erforderlich ist, um legitime staatliche Ziele zu realisieren. Ein Privatisierungspotential wird man z.B. immer dann erwarten können, wenn die Gründung oder Verstaatlichung privatisierbarer Unternehmen nicht aus legitimen ökonomischen Gründen heraus erfolgt ist. So hat der deutsche Staat die ursprünglich privaten Eisenbahnen Ende des 19. Jahrhunderts z.B. auch aus machtpolitischen Überlegungen heraus verstaatlicht — vor allem deshalb, weil das Schienennetz so verlaufen sollte, dass im Falle eines Zwei-Fronten-Krieges schnell Verlegungen von Soldaten in Ost-West-Richtung möglich waren. Das ist ein Grund, den man heute sicherlich nicht als Verstaatlichungsgrund akzeptieren würde (und der — bei Lichte betrachtet — auch damals nicht überzeugend war, was an dieser Stelle aber nicht diskutiert zu werden braucht).

Ist die Voraussetzung der Existenz eines Privatisierungspotentials erfüllt, kann man aus volkswirtschaftlicher Sicht davon ausgehen, dass mit einer Privatisierung auf alle Fälle *ein* positiver Effekt verbunden ist: das *Wegfallen eines Wachstumshemmnisses* für die ehemals öffentlichen Betriebe. Dieser positive Effekt ergibt sich aufgrund des folgenden Zusammenhangs: Wenn ein öffentliches Unternehmen rein öffentlich bleiben oder jedenfalls mehrheitlich von der öffentlichen Hand bestimmt werden soll, kann das Unternehmen im Wachstumsprozess kein — oder nur begrenzt — Fremdkapital zur Wachstumsfinanzierung aufnehmen, sondern muss den Wachstumsprozess über Eigenkapital finanzieren.¹ In einer Volkswirtschaft muss die Gesamtheit der Unternehmen nun aber in etwa den Gesamtbetrag aller Ersparnisse der Bürger — vermittelt über die Banken — als Fremdkapital aufnehmen; die Gesamtheit der Ersparnisse muss nämlich ungefähr der Investitionssumme gleichen, wenn gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herrschen soll.² Nehmen die öffentlichen Unternehmen kein Fremdkapital auf, wachsen die privaten Unternehmen mit Hilfe der Unterstützung durch Fremdkapital schneller, und die Rolle der öffentlichen Unternehmen wird allmählich marginalisiert. Wollen die öffentlichen Unternehmen dagegen beim Wachstum Schritt halten, müssen sie auch Fremdkapital aufnehmen. Gleichzeitig dürfen die öffentlichen Haushalte die Unternehmensgewinne nicht aus den Unternehmen herausziehen (und in den allgemeinen Haushalt überführen), sondern müssen sie reinvestieren (d.h. die Eigenkapitalbasis vergrößern). Dies führt zu Konflikten, die für öffentliche Unternehmen typisch sind: Das

¹ Nach EG-Recht müssen die Mitgliedsstaaten einen beherrschenden Einfluss auf ihre Unternehmen ausüben können, damit sie ein Verhalten erzwingen können, das mit den für das Verhalten von *Staaten* geltenden EG-Vorschriften übereinstimmt (die öffentlichen Unternehmen werden als Teile der Staaten betrachtet). Anderenfalls könnten die Mitgliedsstaaten den EG-Vertrag durch Beteiligungen an privaten Unternehmen teilweise umgehen (etwa in Form versteckter Beihilfen oder bei Beschaffungsmaßnahmen). Auf die damit verbundenen Fragen kann in diesem Vortrag nicht näher eingegangen werden. Vgl. hierzu N. V. MATHEY: Bindung und Schutz öffentlicher Unternehmen durch die Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Frankfurt/M. u.a.O., 2001.

² Exakt würde diese Aussage nur unter ganz bestimmten Umständen gelten, zu denen z.B. eine ausgeglichene Leistungsbilanz und der Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung des Staates gehören. Näherungsweise gilt die Aussage jedoch allgemein.

Management will Wachstumsprojekte realisieren, die öffentliche Hand als Eigentümer will dagegen Gewinne aus ihren Unternehmen herausziehen, gleichzeitig aber ihren dominierenden Einfluss nicht verlieren. Im Endergebnis führt dies dazu, dass die öffentlichen Unternehmen nicht alle Wachstumschancen wahrnehmen können, die ihnen offen stehen. Man kann geradezu von einem „*Paradoxon öffentlicher Unternehmen*“ sprechen: Ergreifen öffentliche Unternehmen die ihnen offen stehenden Wachstumschancen, entfernen sie sich immer mehr von legitimen Einsatzbereichen für öffentliche Unternehmen und verliert die öffentliche Hand immer mehr an Einfluss; sollen die ursprünglichen Betätigungsfelder und der Einfluss der öffentlichen Hand dagegen bewahrt werden, sind die öffentlichen Unternehmen gezwungen, auf Wachstumschancen zu verzichten und Marktanteilsverluste in Kauf zu nehmen.

(2) Die zweite Voraussetzung für eine ökonomisch legitime Privatisierung aus Finanzierungsgründen ergibt sich aus der Forderung, dass Privatisierungsmaßnahmen keine Zukunftsbelastung mit sich bringen sollen. Ob dies der Fall ist, hängt von der Verwendung der Privatisierungserlöse ab.

- * Werden die Privatisierungserlöse zur Schuldentilgung verwendet, ergibt sich keine Zukunftsbelastung, sondern sogar eine Zukunftsentlastung. Die Zukunftsentlastung folgt daraus, dass zukünftige Haushalte aufgrund der Schuldentilgung nicht mehr mit einem so hohen Kapitaldienst belastet sind. Das gilt selbst dann, wenn man in Rechnung stellt, dass mit dem Verkauf ja die Gewinne wegfallen. Man muss nämlich berücksichtigen, dass die Rendite öffentlicher Betriebe typischerweise niedriger ist als der Zinssatz, welchen die öffentlichen Haushalte bei einer Verschuldung akzeptieren müssen. Gleichzeitig gilt Folgendes: Durch den Kauf der ehemals öffentlichen Unternehmen werden dem Kapitalmarkt Mittel entzogen, die von privater Hand sonst für investive Zwecke hätten genutzt wer-

den können; die Schuldentilgung kann diesen Entzug aber kompensieren, weil die Empfänger von Rückzahlungsbeträgen ja nun private Investitionen finanzieren können.

- * Die Zukunft wird auch nicht belastet, wenn die Privatisierungserlöse zur Finanzierung öffentlicher Investitionen verwendet werden, die eindeutig eine positive Wachstumswirkung haben. Werden dagegen Investitionen finanziert, deren Wachstumswirkung fraglich ist, besteht bereits der Verdacht einer Zukunftsbelastung: Die Mittel, die von den Privaten zum Kauf der privatisierten Unternehmen verwendet werden, wären ohne die Privatisierungsmaßnahme nämlich in private Investitionen geflossen, welche nunmehr unterbleiben. Private Investitionen haben aber in der Regel eine Wachstumswirkung, und deshalb führt diese Art der Verwendung der Privatisierungserlöse in der Zukunft zu einem vergleichsweise geringeren Kapitalstock und einem geringeren Sozialprodukt.
- * Eindeutig ist die Zukunftsbelastung, wenn die Privatisierungserlöse für reine Konsumzwecke verwendet werden. Dann führt die Tatsache, dass nunmehr private Investitionen ausfallen, weil die einschlägigen Mittel zum Kauf öffentlicher Unternehmen verwendet worden sind, nämlich zu einer Reduktion der volkswirtschaftlichen Investitionsquote und damit zu einem geringeren Kapitalstock und einem niedrigeren Sozialprodukt in der Zukunft.

(3) Privatisierungserlöse sind einmalige Erlöse, *nicht* jedoch Mittel, die als Quelle einer *nachhaltigen* Finanzierung öffentlicher Haushalte betrachtet werden können. Dies bedeutet, dass Privatisierungsmaßnahmen nicht als Nothilfemaßnahmen zur Überbrückung öffentlicher Finanzierungsengepässe angesehen werden, sondern vor dem Hintergrund eines nachhaltig gestalteten öffentlichen Finanzierungssystems erfolgen sollten. Ist solch ein System gegeben, hat man den zeitlichen Bewegungsspielraum, der erforderlich ist, um

Privatisierungsmaßnahmen zu einem Zeitpunkt zu starten, zu dem dies mit Blick auf die Projektvorbereitung, aber auch mit Blick auf das konjunkturelle Umfeld zweckmäßig erscheint. Anderenfalls wird der Nothilfecharakter in der Regel zu betriebs- und volkswirtschaftlichen Verlusten führen.

Ist das Finanzierungssystem der öffentlichen Hand in Deutschland nachhaltig gestaltet? Wollte man diese Frage beantworten, müsste man unter anderem vergleichen können, ob die Steuerquote — das Verhältnis aus Steuereinnahmen und Sozialprodukt — über einen durchschnittlichen Konjunkturzyklus hinweg der angestrebten Staatsausgabenquote entspricht. Solch ein Vergleich ist jedoch nicht durchführbar, weil die zuletzt genannte Quote nicht deklariert wird (und das, obwohl uns der Vertrag von Maastricht indirekt dazu verpflichtet). Bei der letzten Steuerreform war die Frage der Hinreichendheit der Steuereinnahmen in Bezug auf die angestrebte Staatsquote noch nicht einmal ein Diskussionsgegenstand. Deshalb spricht Vieles dafür, dass unser Finanzierungssystem als nicht nachhaltig betrachtet werden muss (was auch Kontrollrechnungen der OECD mit Hilfe spezieller Rechnungsverfahren zur Überprüfung der Nachhaltigkeit von Finanzierungssystemen bestätigen) und dass Schuldaufnahmetätigkeiten und/oder Privatisierungsmaßnahmen teilweise zum Löcherstopfen verwendet werden.

2. PRIVATISIERUNG ALS INSTRUMENT DER WOHLSTANDSSTEIGERUNG UND DER MILDERUNG EINER EXPLOSION DER PERSONALKOSTEN

Ich habe schon darauf hingewiesen, dass die Nutzung des Instruments „Privatisierung“ als Finanzierungsmittel voraussetzt, dass es ein Privatisierungspotential gibt. Dieses Privatisierungspotential wird der Sache nach dadurch gebildet, dass die öffentliche Hand sich als Unternehmer betätigt, ohne dass es einen hinreichenden ökonomischen Grund für die Übernahme der Produzentenrolle gibt. Die

Vermutung, dass ein solches Privatisierungspotential besteht, verdichtet sich zu einem handfesten Verdacht, wenn man sich z.B. einmal ein Verzeichnis von Geschäftsfeldern vor Augen führt, in denen sich Gemeinden als Unternehmer betätigen (*Abbildung 1*).

Es fällt ausgesprochen schwer, hinter diesem „Gemischtwarenladen“ von Tätigkeiten irgendein sinnvolles Prinzip zu erkennen. Immerhin gibt es aber eine Reihe von Juristen und Betriebswirten, die sinnvolle Argumente für die Übernahme der Produzentenrolle durch die öffentliche Hand ins Feld führen zu können glauben. Sie beziehen sich im allgemeinen auf ein angebliches Angewiesensein des modernen Menschen auf staatliche „*Daseinsvorsorge*“ (E. FORSTHOFF) und leiten aus diesem (im 3. Reich entstandenen und stark ideologiebeladenen) Begriff Argumente für eine Tätigkeit des Staates als Unternehmer ab. Diese Argumente sind in *Abbildung 2* dargestellt.

Ich kann in diesem Vortrag nicht auf alle Argumente eingehen, möchte aus jeder Gruppe aber wenigstens eines herausgreifen und im Anschluss an die Besprechung aller Teilgruppen dann fragen, wann die öffentliche Wirtschaftstätigkeit wirklich sinnvoll erscheint.

(1) Beginnen wir also mit dem *versorgungspolitischen Ziel*. Angenommen, in irgendeiner Region erscheint den Bewohnern ein Flussdeich zur Abwehr von Überschwemmungsgefahren sinnvoll. Können wir davon ausgehen, dass ein solcher Deich ohne das Dazwischentreten der öffentlichen Hand errichtet wird, d.h. dass die Versorgung aus der Sicht der Verwaltung in der gleichen Weise „automatisch“ erfolgt wie etwa die Versorgung mit Lebensmitteln, Fahrrädern oder Autos? Auf diese Frage muss man verneinend antworten. Das liegt daran, dass man einerseits Lebensmittel, Fahrräder oder Autos nur

Abbildung 1

Gegenstandsbereich der wirtschaftlichen Beteiligung

Abfallbeseitigungsanlagen

Abwässerbeseitigungsanlagen
 Amts- und Mitteilungsbätter
 Apotheken
 Arbeitsvermittlungsstellen
 Automobilfabriken

Badebetriebe

Bäckereien
 Bankenbeteiligungen
 Bauhöfe für Garten- und Straßenbau
 Bau- und Betriebsgesellschaften
 Bauträgergesellschaften
 Behindertenarbeitsbetriebe
 Bestattungsunternehmen
 Blumenläden
 Brauereien
 Brunnenbetriebe
 Buchbindereien
 Bundesgartenschaugesellschaften

Campinggesellschaften

Datenverarbeitungszentralen
 Documenta-GmbH
 Druckereien

Einkaufgenossenschaften

Einkaufszentralen
 Eisfabriken
 Entwicklungsgesellschaften

Fahrdienste

Forstwirtschaftsbetriebe
 Fremdenzimmervermittlungsstellen
 Fuhrparks mit Werksstätten und Tankstellen

Gärtnereibetriebe

Grundstücks- und Anlagegesellschaften

Hallenbetriebe

Handwerksbetriebe
 Heime (Alters- und Jugendheime)
 Hotels, Hotel- und Gaststättenschulen

Installationsbetriebe

Kantinen
 Kohleveredlungsbetriebe
 Kurbetriebe

Landwirtschaftliche Betriebe

Lebensmittelbetriebe

Möbelbetriebe

Müllabfuhrbetriebe, -verbrennungsanlagen

Parks

Parkhäuser- und Parkplatzgesellschaften
 Pfandleihunternehmen

Reisebüros

Reinigungsbetriebe
 Reklamebetriebe
 Reparaturwerkstätten
 Restaurationsbetriebe

Sanierungs- und Planungsgesellschaften

Sargfabriken
 Schlachthöfe
 Schuhbesohlungsgesellschaften
 Seilbahngesellschaften
 Sparkassen

Speditionsunternehmen

Studentenwohnheimbetriebe

Textilfabriken

Tierkörperbeseitigungsbetriebe
 Trinkwassergewinnungsbetriebe

Urproduktionbetriebe

Verkehrsbetriebe

Verkehrsförderungsgesellschaften
 Verkehrsvereine
 Verlage

Versicherungsunternehmen

Versorgungsunternehmen

Waagen

Wäschereien
 Weinfirmen und -güter
 Weinkeller
 Wirtschaftsförderungsgesellschaften
 Wohnraumvermittlungsstellen
 Wohnungsbauunternehmen

Zuckerfabriken

Quelle: M. Koch: Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1992, S. 33.



Abbildung 2

Argumente der Privatisierungsgegner

1. Verteilungs- und versorgungspolitische Ziele

- Bereitstellung von dem öffentlichen Interesse entsprechenden Leistungen, wenn die Leistungen nicht privatwirtschaftlich erbracht werden
- Bewirtschaftung von Leitungs- und Schienennetzen
- Sicherstellung einer gleichmäßigen Versorgung mit Energie und Wasser sowie einer flächendeckenden Verkehrsbedienung

2. Wettbewerbs- und technologiepolitische Ziele

- Wettbewerbssicherung
- Wettbewerbsförderung
- Förderung von Forschung und Innovation

3. Strukturpolitische und Stabilitätsziele

- Abfederung des Strukturwandels der Wirtschaft
- Hilfestellung beim Abbau der Arbeitslosigkeit
- Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen einer veränderten Altersstruktur der Bevölkerung

4. Umweltpolitische Ziele

- Entwicklung umweltfreundlicher Verkehrssysteme
- Sicherung der Energie- und Wasserversorgung
- Sicherstellung der Entsorgung, namentlich auf dem Gebiet der Kernenergie

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft



Prof. Dr. Heinz Grosseckler
Vortrag in der Handwerkskammer Münster

bekommt, wenn man einen Preis dafür entrichtet, dass man andererseits — vorausgesetzt irgend jemand baut den Deich — von dem Deichschutz aber auch profitieren könnte, wenn man selbst keinen Finanzierungsbeitrag geleistet hat. Man findet hier einen Sachverhalt vor, der bei sehr vielen Infrastrukturgütern gegeben ist: Wenn solche Güter ersteinmal errichtet sind, kann man auf der Basis des Privatrechts faktisch nicht von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden und ist deshalb nicht gezwungen, einen Preis dafür zu zahlen. Weil man das nun aber leicht erkennen kann, wird ein Unternehmer — anders als bei Individualgütern wie den vorhin genannten — entsprechende Angebotsaktivitäten nicht entfalten. In solchen Fällen muss die öffentliche Hand einspringen und über die Erhebung von Zwangsabgaben wie etwa Deichbeiträgen oder Steuern dafür sorgen, dass die entsprechenden Bedarfe gedeckt werden; man spricht hier von der *Garantenfunktion* der öffentlichen Hand.

Folgt aus dieser Garantenfunktion, auf welche die Privatisierungsgegner bei ihrer ersten Gruppe von Argumenten offensichtlich anspielen, nun aber, dass der Staat zum *Produzenten* werden muss? Diese Frage muss verneint werden: Wie man von vielen Infrastrukturprojekten weiß und bei einem Blick auf ausländische Vorbilder auch in vielen Versorgungsbereichen feststellen kann, in denen in Deutschland vorwiegend öffentliche Unternehmen tätig sind, hat die Übernahme der Garantenfunktion nicht zur Folge, dass auch die Produzentenfunktion übernommen werden muss. Sie erfordert vielmehr ausschließlich, dass der Staat im Namen seiner Bürger Nachfrage nach bestimmten Gütern entfaltet und über die Zwangsfinanzierung sicherstellt, dass die privaten Hersteller von Deichen oder anderen Infrastrukturanlagen auch entlohnt werden können. Das gilt selbst dann, wenn der Staat — aus welchen Gründen heraus auch immer — Güter bereitstellen will, bei denen Private an sich kostendeckende Preise realisieren könnten, bei denen der Staat die Prei-

se aber unter die Kosten senken möchte: Soll z.B. ein Nahverkehrsnetz zu nicht kostendeckenden Preisen betrieben werden, ist es *nicht* erforderlich, dass die öffentliche Hand dieses Netz selbst betreibt; es ist lediglich erforderlich, dass sie bestimmt, welche Eigenschaften die Transportmittel haben sollen, wie häufig sie verkehren sollen und wie hoch der Preis sein soll, den die Bürger bei einer Nutzung entrichten müssen; ist dieser nicht kostendeckend, kann die Netzbedienung jenen Anbietern überlassen werden, die sich in einem Ausschreibungsverfahren dadurch qualifiziert haben, dass sie die niedrigsten Subventionssummen fordern.

(2) Hinter den *wettbewerbs- und technologiepolitischen Zielen* stecken Erfahrungen, wie man sie Ende des 19. Jahrhunderts mit der Wasser-, Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie dem Erbringen von schienengebundenen Leistungen im Nahverkehr durch private Unternehmen gemacht hat. Diese verfügten i.d.R. über Regionalmonopole und nutzten diese zur monopolistischen Ausbeutung der privaten Haushalte und kleiner Unternehmen. Auf diese schlechte Erfahrung hat man seinerzeit mit der Kommunalisierung dieser Unternehmen geantwortet. War diese Maßnahme aber erforderlich? Auch diese Frage muss verneint werden. Es wäre völlig hinreichend gewesen, ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu erlassen, wie man das etwa in den USA gemacht hat und wie wir es dann Ende der fünfziger Jahre ebenfalls erhalten haben. Statt dessen haben wir öffentliche Monopole an die Stelle von privaten gesetzt und damit die Monopolmacht in die Hand von öffentlichen Managern gegeben, die — anders als private Manager — keinen Anreiz dazu haben, die Kosten in Schach zu halten.

(3) Auch *strukturpolitische Ziele und Stabilitätsziele* setzen kein öffentliches Eigentum an Unternehmen voraus. Wenn man den Strukturwandel sozial abfedern möchte, so können dafür degressiv gestaltete und mit Auflagen verse-

hene Subventionen ein sinnvolles Mittel sein. Auch die Verlegung von Betrieben in strukturschwache Gebiete kann über geeignete Subventionsformen gefördert werden. Ähnliches gilt für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, die ansonsten keinen Arbeitsplatz mehr finden würden. Was schließlich die Förderung „humaner Arbeitsplätze“ angeht, so mag man der Meinung sein, dass die Arbeit in öffentlichen Unternehmen vielleicht deshalb angenehm ist, weil die Leistungsanforderungen nicht allzu hoch sind. Diese Art von Humanität kann man sich aber nur leisten, wenn in der privaten Wirtschaft effizient gearbeitet wird. Es fragt sich dann, wie man es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer vereinbaren will, wenn die gleiche Art von Tätigkeiten in öffentlichen Unternehmen weniger „stressig“ gestaltet und besser entlohnt wird als in privaten.

(4) *Umweltpolitische Ziele* schließlich verlangen ebenfalls kein öffentliches Eigentum an Produktivvermögen. Sie verlangen vielmehr ausschließlich, dass die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften in Deutschland umweltfreundlich gestaltet werden, d.h. dass derjenige, der die Umwelt verschmutzt, auch einen Preis dafür zahlen muss. Ist das der Fall und ist der Preis hoch genug, ergibt sich ein Anreiz, umweltfreundliche Produktionstechniken einzuführen.

Zwischenergebnis: Es ist also offenbar so, dass in keinem der Bereiche, welche die Privatisierungsgegner anführen, Gründe für eine öffentliche Wirtschaftstätigkeit angeführt werden können, welche diese erforderlich erscheinen lässt. Auch wenn man sich einmal die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft und die historischen Gründe für Verstaatlichungsmaßnahmen anschaut, gewinnt man den Eindruck, dass die ursprünglich angeführten Gründe für die Aufnahme einer solchen Tätigkeit heute nicht mehr überzeugen können. Ich habe schon erwähnt, dass die Eisenbahnen auch aus machtpolitischen Gründen verstaatlicht wurden; ähnliches galt für den Bergwerksbesitz Preußens, der auch an dem Ziel ausge-

richtet war, der Marine eine Versorgungsbasis für ihren Kohlebedarf zu sichern. Bei der Post und beim Rundfunk haben stets auch Überlegungen eine Rolle gespielt, die etwas mit der Überwachung der Telekommunikation und der Informationsbasis der Bevölkerung zu tun hatten. Die Kommunalisierungen schließlich, die im Bereich der Energie- und Wasserversorgung sowie im Krankenhausbereich und bei der Müllentsorgung vorgenommen wurden, hatten — wie ausgeführt — etwas mit dem Verhalten von Monopolisten zu tun, aber auch mit der Gemeinwirtschaftsideologie, die für die Zeit der Weimarer Republik kennzeichnend war und die auch für die starke Präsenz der öffentlichen Hand im Bankenbereich gesorgt hat. Monopolistisches Verhalten lässt sich aber besser als über eine Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung mit Hilfe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen regeln, wie wir es heute — anders als damals — ja haben.

Hält man sich all dies vor Augen, stellen sich zwei Fragen:

- * Gibt es überhaupt Bereiche, in denen eine Produktionstätigkeit der öffentlichen Hand wünschenswert ist?
- * Angenommen, es gibt solche Bereiche: Nach welchen Kriterien muss dann entschieden werden, wie die Produktionstiefe dieser Bereiche gestaltet werden soll, d.h. was durch Kaufen und was durch Selbermachen beschafft werden soll?

Die Antworten auf diese beiden Fragen lauten folgendermaßen:

(1) Es gibt in der Tat Bereiche, in denen der Staat wie ein Produzent tätig werden muss. Das sind Bereiche, in denen sich die Bürger mit den Gefahren ungezügelter Macht konfrontiert sehen, Bereiche, die wir deshalb der Kontrolle durch das öffentliche Recht unterwerfen wollen. Für die meisten Tätigkeits-

gebiete der Polizei ließe sich z.B. eine privatwirtschaftliche Organisation denken; wir wollen das aber nicht, weil wir Angst davor haben, dass sich hieraus mafiotische Zustände entwickeln könnten. Auch die Streitkräfte könnten selbstverständlich als Legionärsstreitkräfte aufgestellt werden und waren das lange Zeit in der Geschichte ja auch. Wir wünschen uns aber eine Bundeswehr, die in einen speziellen Rechtsrahmen eingeordnet ist und uns nicht als unkontrollierter Machtkörper gegenüberreten kann. Ähnliches gilt für die Steuerverwaltung. Hier hat es in der Geschichte das System der privaten Steuerpacht gegeben, aber schon die Römer haben gemerkt, dass solch ein System auf die Ausbeutung der Bürger und letztlich darauf hinausläuft, dass die Hennen geschlachtet werden, welche die goldenen Eier legen sollen. Einen weiteren Bereich bildet das gesamte Gebiet der Raumplanung. Hier sind zwar unterstützende Tätigkeiten durch private Planungsbüros denkbar, aber insgesamt möchten wir dieses Gebiet doch verwaltungsmäßig verrichtet wissen. „*Verwaltungsmäßig*“ heißt, dass *regelerorientiert* entschieden wird, wie wir es eben von einer guten Verwaltung gewohnt sind, nicht aber *gewinnorientiert*, wie wir es von Unternehmern erwarten und wie es steuerungstechnisch in den meisten Bereichen der Wirtschaft auch angemessen ist.

- (2) Wenn es also einen Kernbereich von Produktionstätigkeiten gibt, die im Prinzip privat erledigt werden könnten, für die wir aber eine Leistungserfüllung nach Kriterien vorziehen, wie sie für den Bereich der *Hoheitsverwaltung* typisch sind, stellt sich wie gesagt die Frage, wie man die Produktionstiefe dieser Kernverwaltung abgrenzen soll. Hier lautet die ökonomische Antwort, dass man nach den gleichen Kriterien wie bei der Gestaltung der Produktionstiefe von Unternehmen vorgehen sollte. Dies bedeutet, dass man danach fragen muss, was günstiger ist: das Kaufen von Leistungen am Markt oder das Selbermachen, d.h. der Übergang zum Einkauf von Produktionsfak-

toren, über deren Einsatz man dann selbst disponieren kann, die man aber auch selbst überwachen muss.

Von entscheidender Bedeutung für die ökonomisch zweckmäßige Gestaltung der Produktionstiefe sind *Kostenvorteile*, und zwar einmal bei den Produktionskosten im engeren Sinn und zum anderen bei den so genannten Transaktionskosten.

Vergleiche von *Produktionskosten* werden in der Regel dazu führen, dass es günstiger wäre, Leistungen auf dem Markt zu kaufen. Das liegt daran, dass man auf dem Markt von Spezialisten kaufen kann, die Kostendegressionsvorteile haben. Ein städtisches Planungsbüro wird vielleicht einmal in 100 Jahren mit der Aufgabe konfrontiert, eine Musikhalle zu planen; private Planungsbüros, die auf Hallen aller Art spezialisiert sind, werden in der Regel in der Lage sein, solche Pläne mit höherer Qualität und zu geringeren Kosten zu produzieren. Es mag manchmal Situationen geben, in denen ein privater Lieferant Monopolzuschläge fordern könnte, die höher sind als seine Spezialisierungsvorteile. Wäre das dann ein Grund für eine staatliche Produktionsaufnahme? Die Antwort ist wiederum verneinend. Wenn der Staat nämlich damit drohen kann, zum Selbermachen überzugehen, wird er den Lieferanten auch zur Gewährung von Preisnachlässen motivieren können — private Unternehmer sind schließlich nicht begierig, sich potentielle Konkurrenten heranzuzüchten.

Als *Transaktionskosten* bezeichnet man Nebenkosten, die bei einer Auftragsvergabe an Fremdanbieter entstehen, also z.B. die Kosten von Ausschreibungen und die Kosten von Qualitätskontrollen. Diesen Transaktionskosten sind freilich die Kontrollkosten gegenüber zu stellen, die bei einer Eigenproduktion entstehen würden. Gleichwohl kann der Transaktionskostenvergleich zu Gunsten einer Selbstversorgung im Wege des Selbermachens ausgehen. Ist der Transaktions-

kostenvorteil des Staates hoch genug, kann auch der Gesamtkostenvergleich für das Selbermachen sprechen. Das wird allerdings eher die Ausnahme sein.

Geht man bei der Entscheidung über die Frage der Produktionstiefe von einer Kernverwaltung aus und überlegt, ob zusätzliche Wertschöpfungspakete, wie sie insbesondere in der Leistungsverwaltung erbracht werden, in Eigenregie oder auf dem Weg der Fremdvergabe erledigt werden sollten, kann man über Kostenvergleiche den Bereich sinnvoller Produktionstätigkeiten der öffentlichen Hand abgrenzen. Tut man das in der Realität, findet man vielfach, dass Tätigkeiten privatisiert werden können und sollten, dass es also ein Privatisierungspotential gibt. Solche Untersuchungen zeigen aber auch — und das sollte man vorausschauend berücksichtigen —, dass die Übernahme von Tätigkeiten in den Bereich der öffentlichen Hand in der Vergangenheit kostenmäßig gerechtfertigt gewesen sein kann, dass in der Selbstversorgungszeit dann aber eine starke Personalvermehrung eingesetzt hat und dass Gewerkschaften Sondertarife wie etwa die für öffentliche Busfahrer durchgesetzt haben, Tarife, die in der Privatwirtschaft ganz anders ausschauen. Dies kann dann dazu führen, dass ein ehemals vorhandener Kostenvorteil in einen Kostennachteil umschlägt, der letztlich durch das Fehlen von Wettbewerb bedingt ist. So hat sich die Universität Münster z.B. in der Vergangenheit eine Drucktechnische Zentralstelle zugelegt. Das mag früher gerechtfertigt gewesen sein, weil Druckaufträge ursprünglich von dieser Stelle schneller und kostengünstiger erledigt werden konnten als von privaten Konkurrenzbetrieben — unter anderem deshalb, weil es hier zu einer Bündelung von Aufträgen kam, was bei einer dezentralen Vergabe an private Druckereien nicht zu erreichen war. Mein Institut nimmt diesen Regiebetrieb, der heute defizitär ist, aber überhaupt nicht mehr in Anspruch, weil wir in den meisten Copy-Shops günstiger und schneller bedient werden. Man sieht an diesem Trivialbeispiel, wie schnell aus Kostenvorteilen Nachteile werden können.

Die vorstehenden Überlegungen sprechen für die Existenz eines nicht unbe-trächtlichen Privatisierungspotentials in Deutschland. Wie groß es genau ist, wissen wir nicht, weil einschlägige Berichtspflichten zu schwach ausgeprägt sind. Man muss aber geradezu hoffen, dass das Potential hoch ist, denn bei den Personalkosten im öffentlichen Dienst muss wegen der in naher Zukunft zu er-wartenden Kostenexplosion eigentlich jedes Mittel zur Kostendämpfung will-kommen sein und eingesetzt werden.³

3. PRIVATISIERUNGSHEMMNISSE UND IHRE BEKÄMPFUNG

Die Tatsache, dass es in Deutschland immer noch ein recht großes, aber noch nicht systematisch erfasstes Privatisierungspotential gibt, ist nicht gleichbedeu-tend damit, dass die damit verbundenen Chancen zur Wohlstandssteigerung und zur Milderung der bevorstehenden Personalkostenexplosion auch tatsächlich genutzt werden. Das liegt an vier Problemen, die im Zusammenhang mit ord-nungspolitisch sinnvollen Privatisierungsvorhaben immer wieder auftauchen:
An

- * dem Personalabbauproblem,
- * der Gefahr der Begünstigung lediglich formell privatisierter öffentlicher Be-triebe im Wettbewerb,
- * dem Erfordernis, dass das Verhalten neu entstandener privater Monopole re-guliert werden muss, und
- * der Tatsache, dass die Widerstände von Privatisierungsgegnern politisch in-strumentalisiert werden können.

³ Eine Personalkostenexplosion ist vor allem deshalb zu erwarten, weil der öffentliche Dienst Anfang der siebziger Jahre stark ausgebaut wurde, ohne daß Rücklagen für später zu zahlende Altersruhegelder gebildet wurden. In Zukunft werden sich die laufenden Gehälter und die Zahlungen für Ruhestandsgelälter addieren; in der Vergangenheit fielen letztere dagegen noch nicht an.

(1) Zunächst zum *Personalproblem*. Aus der Tatsache, dass Selbstversorgung in einem vom Wettbewerb abgeschotteten Bereich typischerweise zu einer Personal- und Kostenaufblähung führt, und der Tatsache, dass eine Aufgabenreduktion als solche einen Personalabbau möglich macht, ergibt sich, dass Privatisierungsmaßnahmen mit Entlassungen verbunden sind oder eine Umsetzung von Personal in Bereiche verlangen, die bisher unterbesetzt waren. Dies ist ein Problem, das wir Ökonomen in unserer Fachsprache als „Problem der Pfadabhängigkeit“ und als „Falleneffekt“ bezeichnen: Wenn man in der Vergangenheit eine Entscheidung gefällt hat und nachträglich erkennt, dass diese Entscheidung falsch war, können mit der Revision der Entscheidung so hohe Kosten verbunden sein, dass sich entsprechende Maßnahmen nicht lohnen. Mit Bezug auf Privatisierungsentscheidungen gilt, dass öffentlich Bedienstete in privatisierungsfähigen Bereichen oft unkündbare Stellungen haben und dass Umstrukturierungsentscheidungen ohnehin sozial verträglich gestaltet werden sollten. Das ist in solchen Fällen aber leichter gesagt als getan, und an diesem Personalproblem scheitern deshalb viele Privatisierungsüberlegungen.

(2) Ein Weg, der zur Lösung des *Personalproblems* gerne beschritten wird, besteht darin, dass man öffentliche Betriebe nur formell privatisiert. Man überführt sie also in die Rechtsform eines privaten Unternehmens, das — jedenfalls zunächst — voll im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt. Um in den Genuss von Privatisierungsvorteilen zu kommen, wird dann oft so verfahren, dass man das Management dieses neuen Unternehmens vor die Aufgabe stellt, das Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen, weil man nach einer gewissen Gewöhnungszeit dazu übergehen will, die vorher von dem öffentlichen Betrieb im Wege der Selbstversorgung bezogene Leistung öffentlich auszuschreiben (wie es vom EU-Recht an sich heute schon verlangt wird). Verfährt man so, ergibt sich in der Praxis aber das Problem, dass das

neue Unternehmen nicht nur in der Startphase, sondern auf lange Sicht mehr oder weniger subventioniert und bei der Vergabe von Aufträgen bevorzugt wird. Gleichzeitig übernimmt das Management des neuen Unternehmens zur Auslastung des vorhandenen Personals oft Ergänzungen des Produktionsprogramms vor. Dies kann dazu führen, dass z.B. ehemals kommunale Betriebe zu Konkurrenten von Handwerksunternehmen werden. Ordnungspolitisch wäre hieran nichts auszusetzen, wenn es keine Formen der versteckten Begünstigung gäbe, die zu einer unfairen Art von Konkurrenz führen. So sind von Gerichten z.B. Fälle wie der zur Sprache gekommen, dass eine Kommunalverwaltung einem bloß formell privatisierten öffentlichen Betrieb die Gelegenheit verschafft hat, direkt neben der Kfz-Zulassungsstelle einen Betrieb zur Prägung von Kfz-Schildern zu errichten und dadurch weiter entfernt liegenden privaten Betrieben in unfairen Weise Konkurrenz zu machen. Ich meine, dass man zur Erfassung solcher und ähnlicher Formen von Wettbewerbsverzerrungen Änderungen im GWB vornehmen sollte, die dem Kartellamt spezielle Überwachungsmöglichkeiten für bloß formell oder teilprivatisierte Betriebe der öffentlichen Hand einräumen.

(3) Wie die Stichworte „Bahn“ und „Telekom“ verdeutlichen, ergeben sich insbesondere im Bereich der *Netzwirtschaft* bei Privatisierungsmaßnahmen auch Folgeprobleme, die mit Hilfe von Regulierungsmaßnahmen gelöst werden müssen, weil neue Formen von Monopolpositionen entstehen. Ohne hierauf im einzelnen eingehen zu können, würde ich mir auch in diesem Bereich wünschen, dass die Position des Kartellamts gestärkt wird und dass möglichst wenig Spezialregulierungsstellen gegründet werden.

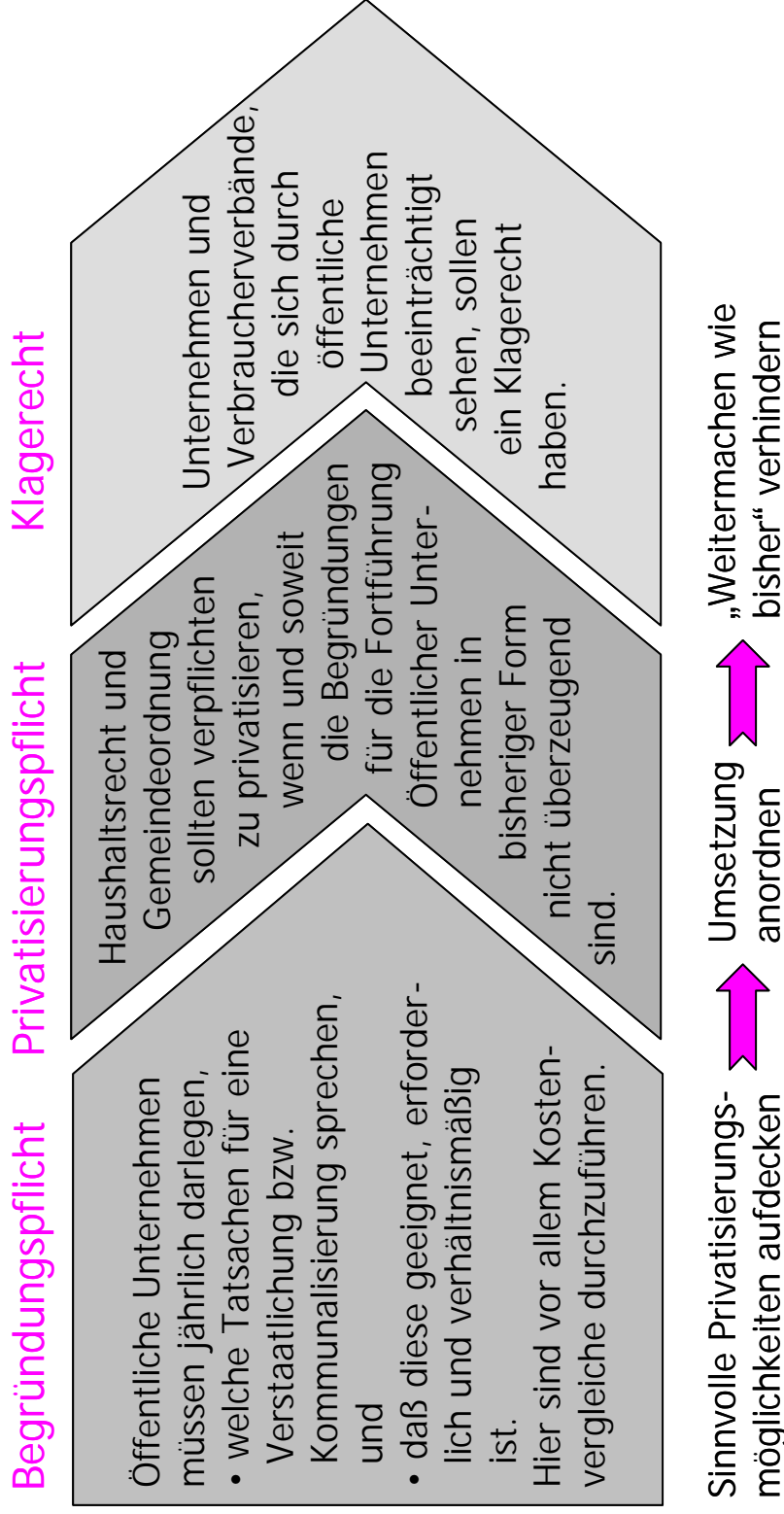
(4) Wegen der Personalabbauprobleme gibt es bei Privatisierungsmaßnahmen immer auch die Möglichkeit einer *politischen Instrumentalisierung von Privatisierungsgegnern*. Solche sind durchaus nicht nur in den Reihen von Ar-

beitskräften zu suchen, die um ihren Arbeitsplatz bangen; nein, man muss vielmehr berücksichtigen, dass der Bereich der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit ja jener Bereich ist, in dem viele Politiker für sich Sinekuren entdeckt haben und wo Parteien in einem heimlichen Kartell gegen die Bürger Posten verteilen. Deshalb gibt es in allen Parteien weitere Privatisierungsgegner. Deren Einfluss wird darüber hinaus noch dadurch verstärkt, dass die Ideologie der Gemeinwirtschaft, welche die zwanziger Jahre so stark beherrscht hat, in den Köpfen vieler Bürger weiterhin präsent ist und hier ihre Wirkung entfaltet. Dies erklärt, warum Privatisierungsgegner oft eine Anhängerschaft mobilisieren können, die weit über den Bereich der eventuell betroffenen Arbeitnehmer hinausreicht.

Die eben besprochenen Privatisierungshemmnisse führen dazu, dass viele an sich nutzbare Privatisierungsmöglichkeiten nicht in Angriff genommen werden. Dies entspricht einem Verzicht auf Möglichkeiten der Wohlstandssteigerung und ist insbesondere vor dem Hintergrund der Personalkostenlawine kritisch zu sehen, die auf die öffentliche Hand zurollt. Deshalb sollte man das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Haushaltsordnungen von Bund und Ländern sowie die Gemeindeordnungen so ändern, dass faktisch eine Pflicht zur Offenlegung von Privatisierungspotentialen entsteht und dass die öffentliche Hand gezwungen werden kann, Privatisierungsmöglichkeiten aufzugreifen und privatisierte Unternehmen in einen fairen Wettbewerb zu entlassen. Wie man dies erreichen könnte, habe ich in *Abbildung 3* dargestellt.

Die hier dargestellten Regeln entsprechen nicht den Regelungen der heutigen Haushalts- und Gemeindeordnungen. Betrachtet man das geltende Recht, sieht man, dass insbesondere viele Gemeindeordnungen einer öffentlichen Wirtschaftstätigkeit — entgegen ordnungspolitischer Notwendigkeiten und anders

Regeln zur Vermeidung von Staatsversagen im Bereich der Privatisierung



als der Staatsvertrag zur deutschen Einigung (Art. 1 Abs. III StaatsV) — immer noch recht freundlich — zu freundlich — gegenüberstehen. Hier besteht also ordnungspolitischer Änderungsbedarf. Erfreulicherweise hat man in neuerer Zeit gleichwohl zu einer verstärkten Einschaltung Privater in die Infrastrukturfinanzierung gegriffen. Dies hängt vor allem mit den Finanzierungsengpässen zusammen, vor die sich die öffentlichen Haushalte gestellt sehen, und erfolgt häufig in der Form der *Projektfinanzierung* im Wege einer Kooperation der öffentlichen Hand mit Privaten (PPP = *Public-private-partnership*). Aber das ist ein weites Feld, das ich heute abend nicht mehr betreten möchte.⁴ Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

⁴ Einen Kurzüberblick und Hinweise auf die Fachliteratur bietet M. W. REY: Entwicklung und moderne Tendenzen der Projektfinanzierung, in: Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht, Bd. 1 (2001), S. 29 – 34.