



# Privatisierung auch im Westen

---

Juergen B. Donges, Wolfram Engels  
Walter Hamm, Wernhard Möschel  
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert  
(Kronberger Kreis)

## **Privatisierung auch im Westen (1993)**

(Band 26 der Schriften des Kronberger Kreises)

### **Inhalt**

I.	Warum Privatisierung?	2
II.	Zum Umfang staatlicher Wirtschaftstätigkeit	3
III.	Staatstätigkeit – Gründe und Gegenstände	7
IV.	Formen der Privatisierung und zugeordnete Zwecke	11
V.	Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftstätigkeit	14
VI.	Die Privatisierungsmöglichkeiten im einzelnen	15

## Vorbemerkung

Fast alle Industrieländer unternehmen derzeit erfolgreiche Anstrengungen, die Leistungsfähigkeit ihres öffentlichen Sektors zu steigern. Privatisierung als Rückzug aus staatlicher Wirtschaftstätigkeit, wo immer diese unzureichend gerechtfertigt ist, gehört dazu. In Deutschland ist das Bewußtsein zu schärfen, daß Privatisierung gegenwärtig nicht nur die Überführung von Staatsunternehmen der ehemaligen DDR in Privateigentum bedeuten darf. Auch in der alten Bundesrepublik ist das Ausmaß staatlicher Wirtschaftstätigkeit zu groß und deshalb zu reduzieren.

Die hiermit vorgelegte Studie ergänzt unsere Schrift "Reform der öffentlichen Verwaltung" (Band 23/1991), in der wir Vorschläge für eine Reform des Managements und der Organisation der engeren Hoheitsverwaltung des Staates gemacht haben. "Lean Government", das gemeinsame Ziel beider Studien, darf angesichts des zunehmenden Standortwettbewerbs und des gerade in Deutschland unumgänglichen Gebots, die knappen Finanzmittel auf die dringendsten Aufgaben zu konzentrieren, kein Schlagwort bleiben.

Januar 1993      Juergen B. Donges, Wolfram Engels  
                    Walter Hamm, Wernhard Möschel  
                    Manfred J. M. Neumann, Olaf Sievert  
                    (KRONBERGER KREIS)

## I. Warum Privatisierung?

### *Neue Bewegung*

1. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands ist die Privatisierung zu einem großen Thema geworden. Es ergab sich zwangsläufig die Notwendigkeit, die sozialistische Staatswirtschaft der früheren DDR in eine wettbewerbsgeprägte offene Marktwirtschaft überzuleiten. Und der Druck der durch die Wiedervereinigung geleerten öffentlichen Kassen hat bei den politischen Kräften das Bewußtsein für die Frage geschärft, ob nicht auch in der alten Bundesrepublik das Ausmaß staatlicher Wirtschaftstätigkeit zu groß ist und deshalb reduziert werden sollte. So ist eine Umwandlung des Staatsunternehmens Deutsche Bundespost Telekom in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit anschließender Teilprivatisierung ebenso in der Diskussion wie eine Aufspaltung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in Aktiengesellschaften für den Bereich Fahrwege einerseits und für den Bereich Transport andererseits.

### *Treuhandanstalt*

2. Mit der Aufgabe, die Staatsunternehmen in den neuen Bundesländern in private Hände überzuführen, ist bekanntlich eine spezielle öffentlich-rechtliche Agentur, die Treuhandanstalt, betraut. Nur mit Privatisierung ist das erforderliche Investitionskapital und insbesondere das unternehmerische Know-how zu gewinnen. Die gegenwärtig größte Gefahr für eine erfolgreiche Arbeit der Treuhandanstalt ist ein zunehmender Druck, das Sanieren der Privatisierung voranzustellen. Mit Hinweisen auf Unternehmensbeteiligungen des Bundes nach dem Zweiten Weltkrieg wird eine Gleichbehandlung der Staatsunternehmen im Ostteil unseres Landes eingefordert. Dabei wird übersehen, daß der Staat gegenüber dem privaten Erwerber eines Unternehmens in der Regel der schlechtere Sanierer ist. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit der alten Bundesrepublik zeigen, daß staatliche Stellen eine rasche, erfolgreiche Sanierung kaum zustande bringen, sondern dazu tendieren, eine Sanierung so lange und kostenreich fortzusetzen, bis das vermeintliche Sanierungsvorhaben in eine Steuergelder verschlingende Dauersubvention mündet, aus der sich zu befreien der Politik die Kraft fehlt. Wenige Ausnahmen bestätigen die Regel.

### *Entlastung der öffentlichen Haushalte*

3. Die finanziellen Lasten aus der deutschen Wiedervereinigung haben zu äußerster Anspannung der öffentlichen Haushalte geführt. Bis 1995 könnte der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden, alle Nebenhaushalte) einen Betrag erreichen, der rund 55 Prozent des Bruttosozialprodukts gleichkommt. Die Zinslastquote, also der Anteil der Zinsausgaben an den Staatsausgaben, würde dann bei rund 13 Prozent der Gesamtausgaben liegen. 1989 betrug dieser Anteil noch 8,7 Prozent. Eine entschlossene Privatisierung in den alten Bundesländern könnte deutliche Entlastungseffekte bringen. Nach Schätzungen der Monopolkommission, welche die Bundesregierung mittlerweile bestätigt hat, ließe sich bei durchgreifender Privatisierung auf sämtlichen staatlichen Ebenen ein dreistelliger Milliardenbetrag erlösen.

### *Wirtschaftsfreiheit und Wohlstand*

4. Rasch zusätzliche Einnahmen zu erzielen oder Ausgaben verhindern zu helfen, ist aber nur vordergründig der wichtigste Aspekt der Privatisierung. Wichtiger als solche temporäre Entlastung ist ein Beitrag von Dauer: Primär geht es bei der Privatisierung um mehr Wirtschaftsfreiheit, um mehr Effizienz und deren dauerhafte Bedeutung für wirtschaftlichen Wohlstand und den Spielraum für die soziale Sicherung der Bürger. Den Staatsunternehmen fehlt die Fähigkeit und der entschiedene Wille des privaten Eigentümers, der Vergeudung von Produktivkräften Einhalt zu gebieten. Staatsunternehmen tendieren zum Schlendrian: Es wird zuviel Personal beschäftigt, und mit knappem Kapital wird allzu großzügig umgegangen. Die Produktivität ist vergleichsweise gering. Viele Staatsunternehmen weisen hohe Verluste aus, die über die öffentlichen Haushalte abzudecken sind. Die finanzielle Verantwortung wird auf den Bürger abgewälzt, der keinen Einfluß auf die Geschäftspolitik hat und die unbefriedigenden Zustände nicht abstellen kann. Eine kostengünstige und präferenzgerechte Versorgung der Bevölkerung mit privaten Gütern und Dienstleistungen wird von öffentlichen Unternehmen regelmäßig nur unbefriedigend gelöst.

### *Internationaler Standortwettbewerb*

5. Privatisierung als Rückzug des Staates aus der Wirtschaftstätigkeit ist fast weltweit Programm geworden. Im Standortwettbewerb zwischen Volkswirtschaften kommt den Eigentumsverhältnissen wachsende Bedeutung zu. Die Entmonopolisierung von Staatsbetrieben,

die Privatisierung und Deregulierung verbessern regelmäßig die Marktbedingungen und steigern damit die Attraktivität einer Volkswirtschaft für private Investoren. In Deutschland ist – im Vergleich zu anderen führenden Industrieländern – auf diesen Aktionsfeldern noch viel zu tun.

## **II. Zum Umfang staatlicher Wirtschaftstätigkeit**

### *Das Staatsvermögen ist enorm groß*

6. Es geht bei der Privatisierung um beträchtliche Größenordnungen. Das gesamte staatliche Wirtschaftsvermögen überdeckt die Staatsschulden bei weitem. Es läßt sich jedoch nur grob schätzen. Ein Betrag von zwei Billionen D-Mark dürfte keineswegs zu hoch gegriffen sein. Darin wäre das Hoheitsvermögen, also insbesondere die öffentliche Infrastruktur und der Wert der staatlichen Verwaltungsgebäude, nicht einmal enthalten. Nicht als Vorschlag, sondern nur um die Größenordnung zu illustrieren, sei bewußt gemacht: Würde das gesamte staatliche Wirtschaftsvermögen privatisiert, so könnte der Staat aus dem Erlös nicht nur seine gesamten Schulden zurückzahlen; es bliebe noch ein dreistelliger Milliardenbetrag übrig, der, auf Zinsen angelegt, einen zweistelligen Milliardenbetrag an zusätzlichen Staatseinnahmen brächte.

Ein großer Teil des staatlichen Vermögens besteht aus Wohnungen. Sie werden teils von der öffentlichen Hand unmittelbar gehalten, zum größeren Teil gehören sie öffentlichen Wohnungsgesellschaften. Darüber hinaus besitzt der Staat erhebliches Geldvermögen, das insbesondere aus Krediten stammt, die der Staat gewährt hat. Die Forstwirtschaft ist zum überwiegenden Teil in der Hand des Staates und der Gemeinden. Außerdem hat er beträchtliches landwirtschaftliches Vermögen auch in den alten Bundesländern. Die staatlichen Großunternehmen des gewerblichen Sektors wurden schon aufgeführt. Neben den zwei großen Monopolunternehmen Bundespost und Bundesbahn besitzt der Staat, gemessen an der Bilanzsumme, mehr als die Hälfte des Bankwesens, beträchtliche Teile der Energiewirtschaft und des Versicherungswesens. Der Anzahl nach sind die meisten Betriebe im Besitz der Gemeinden. Es dürften, je nach Abgrenzung, weit über 100.000 Einzelbetriebe sein. Die Kette reicht von Verkehrs- und Versorgungsbetrieben über Müllabfuhr, Gärtnereien, Schlachthöfe bis zu Gaststätten, Leihbüchereien und Wohnungsvermittlungen.

Daß nur Größenordnungen angegeben werden können, ist allein schon ein Mißstand. Jede private Aktiengesellschaft muß ihren Aktionären und der Öffentlichkeit jährlich ihre Vermögensverhältnisse offenbaren. Der Staat jedoch läßt seine Bürger über sein Vermögen im unklaren.

#### *Entwicklung der Privatisierung*

7. Auf der Ebene des Bundes kam es in den Jahren von 1959 bis 1965 zu den ersten Privatisierungen. Die Teilprivatisierung der Preussag AG, der Volkswagen AG und der VEBA AG gehörte zu dem letztlich nicht sehr erfolgreichen Bemühen, breite Schichten der Bevölkerung am Produktivvermögen zu beteiligen und zugleich die Aktie als Vermögensanlage auch für Kleinsparer zu popularisieren. Nach dem Regierungswechsel von 1982 hat die Bundesregierung diese Politik wieder aufgenommen und in der Zeitspanne von 1983 bis 1990 Unternehmensbeteiligungen in einem Gesamtwert von rund 10 Milliarden DM veräußert. So zog sich der Bund u.a. aus der VEBA AG, der Volkswagen AG, der Viag AG, der Salzgitter AG und der Deutschen Pfandbrief- und Hypothekenbank AG vollständig zurück. Die Anzahl der unmittelbaren und der mittelbaren Beteiligungen, die im Jahre 1982 einen Höchststand von 958 erreicht hatte, fiel bis Ende 1990 auf 411 (Bund einschließlich Bundespost, Bundesbahn, ERP-Vermögen, aber ohne Treuhandanstalt; Beteiligungen ab 25 Prozent Nennkapital von mindestens 100.000 DM). Im Vordergrund stand dabei das ordnungspolitische Ziel der Bundesregierung, "den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurückzuführen." In der breiteren Öffentlichkeit haben die jüngeren Privatisierungen wenig Aufmerksamkeit gefunden. Die Länder sind dem Bund bei seinem Bemühen, die unternehmerische Tätigkeit des Staates so weit wie möglich zu reduzieren, nicht gefolgt.

#### *Trotz Privatisierung wachsendes Staatsvermögen*

8. Trotz aller Privatisierungsaktionen wächst das Staatsvermögen von Jahr zu Jahr beträchtlich – teils durch Wertsteigerungen im Grundvermögen, teils durch einbehaltene Gewinne öffentlicher Unternehmen, teils aber auch durch den Erwerb von Grundstücken und Beteiligungen und durch Neubau, insbesondere in den Gemeinden. Aus dem gewaltigen staatlichen Wirtschaftsvermögen fließen nur geringe Einnahmen in die öffentlichen Kassen. Außerdem führt der Neuerwerb von Vermögenswerten zu Ausgaben, vergrößert also die Defizite öffentlicher Haushalte. Auf diese Weise erhält der Bürger, aber auch der Abgeordnete,

einen gänzlich unzutreffenden Eindruck von der öffentlichen Finanz- und Vermögenslage.

#### *Beteiligungsvermögen des Bundes, ...*

9. Einen begrenzten Einblick bietet der jährlich erscheinende Beteiligungsbericht des Bundes. Danach liegt das Schwergewicht der Beteiligungen beim Sondervermögen Deutsche Bundespost mit seinen drei organisatorischen Untergliederungen Telekom, Postdienst und Postbank, jeweils mit zahlreichen Tochtergesellschaften. Allein der Unternehmenswert der Deutschen Bundespost Telekom wird auf einen Betrag zwischen 52 Milliarden DM – so die US-Investmentbank Salomon Brothers – und 80 Milliarden DM – so Berechnungen des Postministeriums – geschätzt. Hinzu tritt der Komplex Bundesbahn/Reichsbahn, ebenfalls mit zahlreichen Unterbeteiligungen namentlich in den Sektoren Reisebüro, Hotelgewerbe und Spedition. Ein dritter Schwerpunkt liegt in der Mehrheitsbeteiligung des Bundes bei der Lufthansa AG. Zugeordnet sind Beteiligungen des Bundes an den Betreibergesellschaften der überregional bedeutsamen Flughäfen. Eine vierte Gruppe, allerdings von abnehmendem Gewicht, bilden Beteiligungen des Bundes bei Kreditinstituten und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Eine weitere nennenswerte Gruppe sind die Wohnungsbaugesellschaften des Bundes. In diesem Zusammenhang ist das ausgedehnte Liegenschaftsvermögen des Bundes zu erwähnen. Dies betrifft namentlich auch Flächen in den neuen Bundesländern. So sind dem Bund ca. 260.000 ha aus dem Vermögen der ehemaligen Nationalen Volksarmee zugefallen. Hinzu kommen ca. 243.000 ha Liegenschaften der Westgruppe der ehemals sowjetischen Streitkräfte in Deutschland. Der industrielle Beteiligungsbesitz des Bundes hingegen ist stark zurückgeführt worden. In den alten Bundesländern verblieben sind im wesentlichen die 74-Prozent-Beteiligung des Bundes an der Saarbergwerke AG und seine 55-Prozent-Beteiligung an der Industrieriverwaltungs AG. Allerdings werden dem Bund – sei es unmittelbar, sei es mittelbar – diejenigen Unternehmen in den neuen Bundesländern zufallen, für welche die Treuhandanstalt keine privaten Erwerber findet und die man aus regional- oder sozialpolitischen Gründen nicht stillzulegen wagt.

#### *... der Länder ...*

10. Auf der Ebene der Bundesländer haben die Beteiligungen an den jeweiligen Landesbanken, Anstalten des öffentlichen Rechts, die größte Bedeutung. In einzelnen Fällen wie in Hamburg, Bayern, Baden-Württem-

berg und Berlin kommen Beteiligungen an jenen großen Stromversorgungsunternehmen hinzu, die zur Kategorie der sogenannten Verbundunternehmen gehören. Bedeutsam ist außerdem die Gruppe der öffentlichen Versicherer. Diese Wirtschaftsaktivitäten haben zum Teil historische Gründe, die heute regelmäßig keine Rolle mehr spielen. So ist etwa die 20-Prozent-Beteiligung des Landes Niedersachsen an der Volkswagen AG aus der Konkursmasse des dritten Reiches auf dieses Bundesland übergegangen. Zum Teil spielen Prestige Gründe, Gründe der Selbstdarstellung eines Landes eine Rolle. So hält das Land Berlin am Besitz der KPM-Königliche Porzellan-Manufaktur Berlin fest. Aus demselben Grunde hat jüngst Sachsen die Meißen Porzellanmanufaktur erworben. In Bayern wird der Bierausschank im landeseigenen Hofbräuhaus als Staatsaufgabe verstanden. Bremen hält aus ähnlichen Motiven in seinem Ratskeller eine der größten Weinkarten Deutschlands vor. Einzelne Landesbeteiligungen sind eher ungewollt im Zusammenhang mit Unternehmenssanierungen entstanden. Dies gilt für die Beteiligung Bayerns an der Maxhütte ebenso wie für die Minderheitsbeteiligungen des Saarlandes an der Saarbergwerke AG und an der Dillinger Hütte Saarstahl AG. Im übrigen stehen regional- und strukturpolitische Erwägungen im Vordergrund. Dies erklärt u.a. Beteiligungen an Flughafengesellschaften, Messgesellschaften, Hafengesellschaften u.ä. Es erklärt auch ein Festhalten an insgesamt eher seltenen Beteiligungen im industriellen Sektor. Dies gilt für das erwähnte Engagement des Landes Niedersachsen bei VW in Wolfsburg ebenso wie für die Beteiligung des Saarlandes an den Saarbergwerken und an der Dillinger Hütte Saarstahl AG. Es trifft weiter zu für Anteile Hamburgs und Bayerns an der Deutschen Aerospace AG, einem nicht unwichtigen Arbeitgeber in der jeweiligen Region.

Zwei Bundesländer geben Beispiele für eine mittelbare Expansion im allgemeinen Industriegeschäft. Dies ist Nordrhein-Westfalen, das über die Westdeutsche Landesbank zunehmend Beteiligungen hält (30,25 Prozent an der Preussag AG; 34,1 Prozent an der Mauser KG; 25 Prozent an den Akkumulatorenwerken Hoppecke; 40 Prozent an der Horten AG; 30 Prozent an verschiedenen Gesellschaften der LTU-Gruppe). Hinzu kommt das Bundesland Bayern mit seiner ausgeprägt staatswirtschaftlichen Tradition. Es expandiert vornehmlich über den Stromversorgungsriesen Bayernwerk AG, Landesbeteiligung 58 Prozent, der mittlerweile mit der Viag-Gruppe verbunden ist (24,9-Prozent-Beteiligung an Viag, die ihrerseits mit knapp 39 Prozent an der Bayernwerk AG beteiligt ist). So hat das

Bayernwerk im Jahre 1989 seinen Anteil an dem bedeutenden Papierkonzern PWA AG auf 50 Prozent aufgestockt. Zusammen mit Viag ist es Partner geworden bei Kühne & Nagel, Klöckner & Co., Gerresheimer Glas und bei Didier. Im September 1992 hat die Viag in Gaylord im amerikanischen Bundesstaat Minnesota die Großproduktion von cholesterinfreiem Flüssigei aufgenommen. Auf sehr mittelbare Weise scheint auch dies noch einem bayerischen Staatsziel zu entsprechen.

11. Als ein insgesamt typisches Beispiel für den Umfang staatlicher Wirtschaftstätigkeit auf Länderebene seien sämtliche Wirtschaftsaktivitäten des Landes Baden-Württemberg vorgestellt: Landeseigene Landeskreditbank mit allgemeinem Geschäftsbank-Bereich, 50-Prozent-Beteiligung an der bedeutenden Regionalbank Landesgirokasse, weitere Beteiligungen an der Baden-Württembergischen Bank und an der Südwestbank, 50-Prozent-Beteiligung an der Badenwerk AG und 10 Prozent an der Energieversorgung Schwaben, beide zu den großen Verbundunternehmen in der Stromversorgung zählend, Beteiligungen an der Südwestdeutschen Salzwerke AG, der Badischen Staatsbrauerei Rothaus, an der Bäder- und Kurverwaltung Baden-Baden, an dem Holzgut Oberschwaben, an dem Zentrum für Rheumatologie in Wildbad und an einer Reederei. Der erzielbare Erlös aus einem Verkauf der Unternehmensbeteiligungen des Landes ist auf 3,3 Milliarden DM geschätzt worden. Dies ist eine überaus vorsichtige Schätzung, wenn man die beiden landeseigenen Gebäudebrandversicherungen für Baden und für Württemberg einbezieht. Deren nun beschlossene Veräußerung wird allein 1,1 Milliarden DM in die Kassen des Landes Baden-Württemberg bringen.

12. Auf der Ebene der Länder ist von einem Privatisierungskonzept, das diesen Namen verdient, weit und breit nichts zu sehen. Einige Ansätze hat es in Rheinland-Pfalz unter der vorherigen Regierung gegeben. Zwischen 1987 und 1991 wurden dort Landesbeteiligungen an Industrie- und Dienstleistungsunternehmen für insgesamt 170 Millionen DM veräußert. In Bremen und in Schleswig-Holstein hat man sich von Beteiligungen an der Werftindustrie gelöst. In etlichen Fällen wurden Beteiligungen lediglich im öffentlichen Sektor herumgeschoben, und zwar aus Gründen der Liquiditätsbeschaffung. So trennte sich Hamburg Ende 1988 von der direkten Beteiligung an der Hamburger Gaswerke AG. Der Mehrheitsanteil landete indes bei der Hamburgischen Elektrizitäts-Werke AG (HEW), die sich ihrerseits zu rund 72 Prozent im Besitz des Landes befindet. In Hessen wurde der Landesanteil von 50

Prozent an der Hessischen Landesbank an den dortigen Sparkassen- und Giroverband veräußert. Ähnlich transferierte man in Baden-Württemberg im Dezember 1991 für 460 Millionen DM eine Beteiligung an der Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (LEG) von einem landeseigenen Unternehmen auf ein anderes. Kennzeichnend für das auf Länderebene vorherrschende Denken ist eine Antwort des Bayerischen Ministerpräsidenten Max Streibl auf die Frage, wann sich der Freistaat von dem Großunternehmen Bayernwerk zu trennen gedenke: "Tafelsilber wird zuletzt verkauft", also wohl am Sankt-Nimmerleins-Tag.

... und der Gemeinden

13. Die Gemeinden haben im Laufe der historischen Entwicklung eine überaus breite Palette wirtschaftlicher Tätigkeiten übernommen. Das größte Gewicht dürfte dabei dem von kommunalen Sparkassen betriebenen allgemeinen Bankgeschäft zukommen; mittelbar über die entsprechenden Sparkassen- und Giroverbände sind Kommunen auch auf der Ebene der Landesbanken und im allgemeinen Versicherungsgeschäft der öffentlichen Versicherungsunternehmen tätig. Gemessen an der Bilanzsumme wird in der Bundesrepublik mehr als die Hälfte des Bankgeschäfts vom öffentlichen Sektor bestritten. Vergleichbares Gewicht haben die kommunalen Energieversorgungsunternehmen (Elektrizität, Gas). Dies gilt nicht nur für die lokal tätigen Stadtwerke. Gemeinden halten substantielle Beteiligungen an den großen regionalen Gesellschaften und an den überregionalen Verbundunternehmen. Beim größten unter ihnen, der RWE AG mit starker Diversifikation auch in andere Wirtschaftsbereiche hinein, verfügen kommunale Eigner mit Hilfe von Mehrfachstimmrechten über die Stimmrechtsmehrheit. Der erzkapitalistische Traum von der Herrschaft ohne Kapital verwirklicht sich gerade bei einem öffentlichen Unternehmen. Bezüglich sonstiger typischer kommunaler Tätigkeiten gibt die Tabelle auf den folgenden Seiten einen Überblick. Sie beruht auf Angaben von 262 Städten und Gemeinden aus Nord-

**Verteilung der Leistungsherstellung auf Private und Gemeinden in 43 Leistungsbereichen**

Leistungsbereiche	Leistungsherstellung					
	ausschließl. kommunal		teils privat, teils kommun.		ausschl. privat	
	absolut	vH	absolut	vH	absolut	vH
Gebäudereinigung	47	18,0	194	74,3	20	7,7
Fensterreinigung	7	2,7	122	46,6	133	50,7
Wäschereinigung	9	5,3	41	24,3	119	70,4
Datenverarbeitung	193	77,8	51	20,6	4	1,6
Druck- und Buchbindearbeiten	20	7,7	189	73,0	50	19,3
Gebäudebewachung	28	36,4	14	18,2	35	45,4
Verwaltung Grund- u. Hausbesitz	218	84,5	39	15,1	1	0,4
Wartung technischer Anlagen	1	0,4	180	69,0	80	30,6
Wartung von Kraftfahrzeugen	17	6,5	181	69,4	63	24,1
Wartung von Verkehrseinrichtungen	52	23,5	110	49,8	59	26,7
Wartung der Straßenbeleuchtung	36	14,1	29	11,3	191	74,6
Musikschulunterricht	122	61,3	32	16,1	45	22,6
Bücherausleihe	126	54,3	52	22,4	54	23,3
Theatervorführungen	31	15,9	79	40,5	85	43,6
Konzertveranstaltungen	27	11,9	124	54,6	76	33,5
Ausstellungen	37	15,6	161	67,9	39	16,5
Kindereinrichtungen	25	10,0	153	61,5	71	28,5
Jugendeinrichtungen	35	14,3	153	62,7	56	23,0
Alteinrichtungen	10	4,4	80	35,6	135	60,0
Betrieb von Sportstätten	94	36,0	167	64,0	-	-
Schwimmbäder	187	79,2	35	14,8	14	6,0
Grünflächenpflege	134	51,7	122	47,1	3	1,2
Tierparks	13	37,1	7	20,0	15	42,9
Planung u. Bauleitung	6	2,3	234	90,7	18	7,0
Stadtplanung	51	19,5	167	64,0	43	16,5
Verkehrsplanung	18	7,0	182	70,8	57	22,2
Vermessungsleistungen	10	4,3	64	27,2	161	68,5

rhein-Westfalen und betrifft 43 Leistungsbereiche. Hervorzuheben ist, daß die Tabelle die Frage nach der Erstellung der Leistung beantwortet, nicht nach der Bereitstellung derselben. Auch dort, wo sie Private erbringen, z.B. in der Müllabfuhr, geschieht die Bereitstellung vielfach im Auftrag und nach Weisung der Kommunen. Viele Gemeinden klagen lebhaft über ihre Finanznot und über die hohe Neuverschuldung. Naheliegende Möglichkeiten, die Finanzlage durch Verkauf von Betrieben zu verbessern, werden nicht hinreichend genutzt

Verteilung der Leistungsherstellung auf Private und Gemeinden in 43 Leistungsbereichen						
Leistungsbereiche	Leistungsherstellung					
	ausschließl. kommunal		teils privat, teils kommun.		ausschl. privat	
	absolut	vH	absolut	vH	absolut	vH
Wohnungsvermittlung	30	16,7	100	55,6	50	27,7
Unterhaltung v. Straßen u. Plätzen	88	33,7	165	63,2	8	3,1
Straßenreinigung	56	22,1	76	30,0	121	47,9
Winterdienst	145	55,8	109	41,9	6	2,3
Parkplätze/-häuser	121	59,3	67	32,8	16	7,9
Abwasserbeseitigung	195	75,3	57	22,0	7	2,7
Kanalreinigung	55	21,2	94	36,3	110	42,5
Müll- und Sperrmüllabfuhr	29	11,4	23	9,1	202	79,5
Märkte und Markteinrichtungen	134	60,9	56	25,5	30	13,6
Schlacht- und Viehhöfe	6	17,1	-	-	29	82,9
Kantinen	23	41,8	9	16,4	23	41,8
Friedhofsgärtnerei	43	32,3	25	18,8	65	48,9
Grabpflegedienst	8	4,7	24	14,2	137	81,1
Friedhöfe	128	51,6	94	37,9	26	10,5
Wirtschaftsförderung	171	69,5	74	30,1	1	0,4
Fremdenverkehrsförderung	110	49,3	105	47,1	8	3,6

Quelle: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, W. Steinheuer, Privatisierung kommunaler Leistungen, Köln 1991, S. 66, hrsg. vom Bund der Steuerzahler NRW, Schriftenreihe Nr. 17

*Eine Vielzahl belastender Regulierungen kommt noch hinzu*

14. Das Bild erhält seine vollen Konturen erst, wenn die Vielzahl sonstiger belastender Regulierungen mitberücksichtigt wird. So vollzieht sich die Wirtschaftstätigkeit in zentralen Bereichen unter Bedingungen eines gesetzlich abgesicherten oder zumindest abgeschirmten Monopols. Dies gilt für die Bundespost Telekom, soweit die Netze und die leitungsgebundene Sprachübertragung betroffen sind. Es gilt in hohem Maße für den Schienenverkehr, den innerdeutschen Luftverkehr und durchgängig für die Stromversorgungswirtschaft; Auflockerungen werden hier freilich aufgrund EG-rechtlicher Regelungen unausweichlich werden. Auf Gemeindeebene gibt es Monopolstellungen, wo ein sogenannter Anschluß- und Benutzungszwang angeordnet ist (häufig bei Schlachthöfen) oder wo hohe Subventionierung praktisch den Zugang zum Markt für private Anbieter schließt (häufig bei kommunalen Schwimmbädern). Sonstige staatliche Vorbe-

haltsbereiche kommen hinzu. Von ihnen gehen vielfältige Wirkungen auf private Wirtschaftstätigkeit im übrigen aus. So erfaßt die Gesetzliche Rentenversicherung ca. 90 Prozent der Bevölkerung. Ähnliches gilt für das Pflichtversicherungssystem der gesetzlichen Krankenkassen. Das Bildungswesen (Schulen, Universitäten) wird fast vollständig öffentlich vorgehalten. In der Verteilkommunikation (Hörfunk und Fernsehen) kommt den privilegierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten trotz expandierender privater Anbieter weiterhin das stärkste Gewicht zu. Das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit besteht fort.

### III. Staatstätigkeit – Gründe und Gegenstände

*Der ordnungspolitische Ausgangspunkt*

15. Bei der Frage, in welchem Ausmaß die öffentliche Hand anstelle von Privaten oder neben Privaten wirtschaftlich tätig sein soll, orientiere man sich an den individualistischen Grundlagen einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Handlungsfreiheit des einzelnen, die auch und gerade den Bereich des Wirtschaftlichen (Vertragsfreiheit, Gewerbefreiheit) umfaßt, ist ihr oberster Wert.

Im Credo ist hier auch der Staat grundsatztreuer als im Handeln: "In der Sozialen Marktwirtschaft gebührt grundsätzlich privater Initiative und privatem Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum (Subsidiaritätsprinzip). Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte und kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse und damit Wohlstand und soziale Sicherheit für die Bürger. Soweit eine soziale Flankierung des Marktgeschehens erforderlich ist, erfolgt sie durch die Ausgleichs- und Förderinstrumente der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, nicht dagegen durch die unternehmerische Betätigung des Staates. Für die Beteiligungspolitik des Bundes folgt daraus:

- Es ist nicht Aufgabe des Staates, dort unternehmerisch tätig zu werden, wo private Initiative Aufgaben ebenso gut und ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange erfüllen kann.
- Es ist nicht Aufgabe des Staates, bei hoher Steuerlast und hoher Staatsverschuldung Substanzakkumulationen zu Lasten und anstelle des einzelnen Bürgers zu betreiben. Überall da, wo es möglich ist, muß in weitestgehendem Umfang privates Eigentum an die Stelle des staatlichen Eigentums treten.“ So das Gesamtkonzept 1990 des Bundesfinanzministers für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik.

#### *Verhältnismäßigkeit*

16. Von diesem Ausgangspunkt her besteht ein Regel/Ausnahme-Verhältnis zwischen privater und staatlicher Tätigkeit, verbunden mit einem strikten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, was die staatliche Tätigkeit anbelangt. Dabei ist zu präzisieren: Verhältnismäßigkeit schließt ein, daß spezielle staatliche Regulierungen Vorrang haben vor der unmittelbaren Wahrnehmung einer Aufgabe durch den Staat selbst. So sind z.B. auf den Märkten für Versicherungsleistungen zum Schutze der Verbraucher Regulierungen erforderlich. Solche Marktbesonderheiten ziehen aber nicht die Notwendigkeit nach sich, daß der Staat selbst zum Versicherungsunternehmer wird.

#### *Öffentliche Güter, ...*

17. Zu den originären Staatsaufgaben gehört die Bereitstellung – nicht notwendigerweise die Herstellung – sogenannter öffentlicher Güter. Öffentliche Güter im Sinne der Begriffswelt der Finanzwissenschaft sind solche Güter, “für die entweder die doppelte Bedingung erfüllt ist, daß der Gebrauch durch den einen nicht mit dem Gebrauch durch einen anderen rivalisiert und – deshalb – niemand vom Gebrauch ausgeschlossen werden soll (was sich nicht von selbst versteht), oder die einfache Bedingung, daß aus tatsächlichen Gründen ein Ausschluß vom Gebrauch unmöglich oder jedenfalls unwirtschaftlich ist. Dies führt dazu, daß solche Güter auf Märkten nicht oder nur in unzureichendem Maße angeboten und nachgefragt werden” (Deregulierungskommission). Individuelle und kollektive Logik decken sich nicht. Landesverteidigung, die innere Sicherheit, nicht zufällig klassische Aufgabenbereiche schon des liberalen Ordnungsstaates, sind Beispiele dafür. Die in Ziffern 9-13 nachgezeichneten

vielfältigen Wirtschaftstätigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden gehören nicht in diese Kategorie.

#### *... meritorische Güter*

18. Von anderer Art sind “meritorische Güter”. Hier liegt kein Marktversagen vor. Gleichwohl findet ein Staatseingriff statt. Es werden besondere Gründe vorgebracht dafür, daß die im allgemeinen hochgeachtete Souveränität des Konsumenten bei der Bewertung von bestimmten Gütern ausnahmsweise nicht gelten soll. An die Stelle der individuellen Bewertung tritt der politische Entscheid. Gängigstes Beispiel ist die Schulpflicht der Kinder. Aber auch der Besuch von Opernhäusern in einem höheren Ausmaß, als dies auf einem freien Markt erreichbar wäre, gehört hierher. Über die “Verdienstwürdigkeit” solcher Güter läßt sich im Einzelfall immer trefflich streiten. Worauf es hier nur ankommt, ist die Einsicht, daß es bei meritorischen Gütern keiner Bereitstellung durch den Staat selbst bedarf. Im Einklang mit dem oben genannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt eine staatliche Förderung privater Bereitstellung.

#### *Natürliches Monopol*

19. Näher einzugehen ist auf den Fall des “natürlichen Monopols”. Davon spricht man, wenn ein einziger Anbieter die gesamte Marktnachfrage nach einem Gut kostengünstiger befriedigen kann als mehrere oder viele; dies kann auf technischen oder organisatorischen Gründen beruhen. In solchen Fällen kann Schutz vor der Willkür des Monopolisten nötig sein (Schutz der Abnehmer vor Ausbeutung, Aufrechterhaltung eines Drucks in Richtung Kostensenkung beim Monopolanbieter). In bestimmten Fällen mag sich auch die Frage des Schutzes des “natürlichen” Monopolisten vor Konkurrenten auf einem Segment des Gesamtmarktes stellen. Die wichtigsten Beispiele für “natürliche” Monopole sind bestimmte Netzmonopole. Es gibt freilich wenige Fälle, in denen wirklich unstreitig geblieben ist, daß ein natürliches Monopol vorliegt, und noch viel weniger Fälle, in denen man Schutz des Monopolisten vor Wettbewerb verlangen muß. Selbst die Monopolstellungen im Eisenbahnverkehr und im Telefonbereich, die in vielen Ländern staatlich geschützt oder wie in Deutschland staatlichen Unternehmen vorbehalten wurden, gelten heute überwiegend nicht als gerechtfertigt.



*Gründe für das Entstehen von Staatsunternehmen*

20. Überprüft man die konkreten historischen Gründe für das Entstehen solcher Staatsunternehmen, so zeigt sich, daß dabei weniger wettbewerbstheoretische Überlegungen Pate gestanden haben als Gruppeninteressen und politischer Kuhhandel. Die ab 1879 forcierte Verstaatlichung der Eisenbahnen in Deutschland ging z.B. auf das Bemühen der damaligen Reichsregierung zurück, von den Finanzzuweisungen der Länder unabhängiger zu werden. Direkte Einnahmen und Zölle sollten die Mittel sein. Die Zustimmung des katholischen Zentrums wurde durch das Versprechen erreicht, den Kulturkampf zu beenden. Schutzzölle und diskriminierende Frachtraten zu Lasten ausländischer Anbieter sollten protektionistischen Interessen aus Teilen der einheimischen Industrie und der Landwirtschaft entgegenkommen. Dies war eine Gemengelage von fiskalischen Interessen, konfessionellen Wünschen und protektionistischen Gruppeninteressen. Militärische Gesichtspunkte kamen hinzu. Ähnlich zwielfichtig ist die Entstehung der Postmonopole. Sie hängt mit polizeistaatlicher Zensur zusammen, mit Interessen des Souveräns an Einkommenserzielung, später nach der Erfindung des Telegraphen mit militärischen Erwägungen, dann mit dem Schutz der vorhandenen Post vor neuartiger Konkurrenz.

21. Solche historische Betrachtung widerlegt zwar die These von einem natürlichen Monopol nicht. Sie schärft freilich das Bewußtsein für die Frage, ob nachgeschobene Rechtfertigungen nicht eher apologetischen Charakter haben. Die These vom natürlichen Monopol behält eine gewisse Plausibilität für das Vorhalten des Schienennetzes. Skeptisch stimmen allerdings gegenteilige Erfahrungen mit dem privatisierten Eisenbahnwesen in Japan mit seinen verschiedenen Eisenbahngesellschaften. In jedem Falle gibt es kein natürliches Monopol, was die Nutzung des Netzes anbelangt, also die Besorgung von Personen- und Gütertransporten auf ihm. Für die Fernmeldenetze ist die These vom natürlichen Monopol im Fernverkehr aufgrund der technischen Entwicklung obsolet geworden. Größenvorteile haben bei Mikrowellen- und Satellitenübertragung entscheidend an Bedeutung verloren. Für Verbundvorteile gilt dies aufgrund der sich auflösenden funktionalen Einheitlichkeit der Netze. Differenzierung der Bedürfnisse und damit zusammenhängend individuelle Software sind in immer mehr Bereichen wichtigere Faktoren geworden.<sup>1)</sup> Erfahrungen aus

Ländern wie Japan, den Vereinigten Staaten und Großbritannien, die anders als die Bundesrepublik auch auf der Netzebene Konkurrenz haben, selbst in der Sprachübertragung, belegen dies. Sie haben in diesem Zukunftsbereich die Bundesrepublik ordnungspolitisch längst hinter sich gelassen. Sogar im Ortsverkehr ist die These vom natürlichen Monopol ins Wanken geraten. Sie mag für die sogenannte letzte Meile, die Zubringerleitung zum Endverbraucher, unter dem Aspekt der Kabelschächte, nicht notwendig ihres Inhalts, noch zutreffen (sogenannte Nachbarschaftseffekte).

*Kein Staatsmonopol erforderlich*

22. Selbst im Falle eines natürlichen Monopols kann die Entscheidung, es einem Staatsunternehmen zuzuweisen, gemessen an den aufgezeigten Regulierungszielen, unverhältnismäßig sein und wäre dann abzulehnen.

Zunächst ist in Erinnerung zu rufen, daß bei manchen Formen natürlicher Monopole der potentielle Wettbewerb, d.h. die Drohung eines Marktzutritts von außen, als Kontrollinstrument völlig ausreicht. Dies gilt namentlich für spezielle Dienstleistungen auf lokalen Märkten. In der Fachsprache ist hier von bestreitbaren Märkten (contestable markets) die Rede. Ist ein natürlicher Monopolist sogar gegen potentielle Wettbewerber durch hohe Zugangsbarrieren geschützt, die sich etwa aus hohen irreversiblen Investitionen ergeben (sunk costs), kann man vielfach immer noch statt Wettbewerb im Markt wenigstens einen solchen um den Markt haben. Zeitlich befristete Konzessionierung ist dafür der geeignete Weg. Beispiele auf kommunaler Ebene sind die private Müllabfuhr oder der private öffentliche Personennahverkehr. Selbst in der kommunalen Stromverteilung (mit ihren hohen Marktzugangsbarrieren) gibt es große Möglichkeiten dafür. Und auch wer hier skeptischer ist, sollte erkennen, daß er mit dem privaten Angebot unter staatlicher Aufsicht immer noch besser fährt als mit einem öffentlichen Monopolunternehmen. Dies ist das in der regulierten Industrie der USA vorherrschende institutionelle Arrangement. Die staatliche Wahrnehmung der Versorgungsaufgaben löst nämlich im allgemeinen die regulativen Probleme (Schutz der Abnehmer vor Monopolmißbrauch, Aufrechterhaltung eines Kostendruckes) nicht besser. Im Einzelfall mag die Gefahr opportunistischen Verhaltens, also das Ausnutzen der Abhängigkeit des einzelnen Abnehmers, geringer sein. Dafür läßt solches Arrangement sozusagen institutionell zum Mißbrauch ein. Spieler, Schiedsrichter, in weiterem Sinne auch noch Regelaufsteller (Gesetzgeber) sind

1) Siehe KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt in der Telekommunikation", Band 15/1987, Ziffer 26

identisch. Fiskalische Interessen schlagen nach aller Erfahrung durch. In den Worten Franz Böhm: Öffentliche Monopolunternehmen haben im Vergleich zu privaten obendrein noch ein gutes Gewissen.

#### *Umverteilung und öffentliche Unternehmen*

23. Am schwächsten ist die Rechtfertigung staatlicher Wirtschaftstätigkeit, wenn sie (auch) damit begründet wird, daß öffentliche Unternehmen die Möglichkeit haben, Preispolitik nach sozialen Gesichtspunkten zu treiben. Es gehört zum Elend fast aller hochdefizitären öffentlichen Unternehmen, daß die Befrachtung mit sozialpolitischen (und allen möglichen strukturpolitischen) Aufgaben ihnen die Möglichkeit zu marktwirtschaftlicher Rationalität nimmt und die (meist) damit begründete Abschirmung gegen Wettbewerb dann auch noch den Zwang dazu. Keine Sozialpolitik ist teurer als die mit Ineffizienz bezahlte.

Setzt man öffentliche Unternehmen auf offenen Märkten zu verteilungspolitischen Zwecken ein, so leidet das gesamte institutionelle Arrangement an einem konzeptionellen Defekt. Unter Bedingungen eines funktionierenden Marktes ist es nicht möglich, auf Dauer einen spezifischen öffentlichen Auftrag durchzuhalten. Er wird im Wettbewerb eliminiert. Ermöglicht man die Erledigung eines solchen Auftrages mit Hilfe von Steuerprivilegien oder protektionistischen Techniken, z.B. bevorzugte Geschäftsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und ihren Unternehmen, so zieht dies auf offenen Märkten notwendigerweise Wettbewerbsverfälschungen nach sich. Das Problemlösungsverfahren Markt wird nicht mehr nach seiner eigenen Logik genutzt. Umverteilung durch Preispolitik setzt vielmehr eine monopolistische oder teilmonopolistische Marktstellung des öffentlichen Unternehmens voraus. Vielfach sind sie sogar rechtlich abgesichert wie bei der Deutschen Bundespost Telekom. Es kann zu verdeckten Quersubventionierungen kommen, etwa beim Telefonverkehr zwischen gewerblichen und privaten Nutzern, zwischen Ortsverkehr und Fernverkehr, zwischen Stadt und Land. Kein Außenstehender kennt das genaue Ausmaß. Solche Umverteilung wirkt wie eine blinde Verbrauchsteuer. Schon das Kriterium der Transparenz wird verfehlt. Aus eben diesem Grunde wird ein solches Regime von seiten der Politik vielfach geschätzt: Umverteilungen außerhalb des Budgets und außerhalb jeglicher Verantwortung vor der Öffentlichkeit. Bedenkt man, daß in dem hier gewählten Beispiel zur Erreichung eines solches Umverteilungsziels ein riesiger und zukunftsreicher Wirtschaftsbereich den Effizienzwirkungen des Wettbewerbs entzogen

wird, dann erscheint der dafür gezahlte Preis gesamtwirtschaftlich außerhalb jeglicher Proportion.<sup>2)</sup>

#### *Einnahmenerzielung*

24. Das Ziel, Einnahmen für den Fiskus zu erwirtschaften, ist historisch ein wichtiger Beweggrund für die Errichtung öffentlicher Unternehmen gewesen. Dies reichte von Staatsdomänen in der Landwirtschaft bis hin zur Inanspruchnahme von Regalien für den Feudalherrn, z.B. im Erzbergbau. Mit der Erschließung solcher Quellen wurde es gleichzeitig möglich, Einkünfte außerhalb des bestehenden Verfassungsrahmens zu erzielen. Genau darin wurzelt heute ein gewichtiger verfassungspolitischer Einwand gegen solche Art der Staatsfinanzierung: Das adäquate Instrument dafür ist die Besteuerung. Nur so läßt sich eine parlamentarische und mittelbar eine öffentliche Kontrolle über den Umfang der Staatstätigkeit wahren. Die eingerissene Praxis diverser Quasi-Steuern und Schattenhaushalte erschwert diese Aufgabe ohnehin schon über Gebühr.

Schlimmer noch wird die Sache durch die geringe Eignung dieser Finanzierungsform: Mit einer adäquaten Besteuerung privater Unternehmen läßt sich mehr für den Fiskus holen. Öffentliche Unternehmen können in aller Regel mit der Effizienz privater Unternehmen nicht mithalten. Das privatwirtschaftliche Anreiz- und Sanktionssystem ist zumindest teilweise außer Kraft gesetzt. Allein für den Zeitraum von 1981 bis 1990 liegen über 40 Einzeluntersuchungen aus mehreren Ländern und über viele Branchen vor. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß staatliche Betriebe immer – eine gewisse Ausnahme besteht bei den Versicherungen – unwirtschaftlicher arbeiten als Privatbetriebe. Die verlustreichen japanischen Staatsbahnen wiesen schon wenige Jahre nach der Privatisierung Gewinne aus. So oder ähnlich sind auch die britischen, chilenischen, mexikanischen Erfahrungen etc. Es ist kein Zufall, daß Entwicklungshilfeeinrichtungen wie die Weltbank oder auch der Internationale Währungsfonds mit seinen Krediten ihre Hilfe an Schwellen- und Entwicklungsländer abhängig machen von einer energischen Reduzierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit.

Dabei sei in Erinnerung gerufen: Privatisierung wird nicht schon dadurch ausgeschlossen, daß sich ein zu privatisierendes Unternehmen in der Verlustzone befindet. Worauf es ankommt, ist nur, daß private Investoren mit künftigen Gewinnen rechnen, nicht zuletzt

---

2) Im einzelnen schon KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt in der Telekommunikation", Band 15/1987, Ziffern

aufgrund der Chance zur Leistungssteigerung nach der Privatisierung. Regelmäßig ist diese Chance bei Unternehmen in der Verlustzone sogar größer als bei hochrentierlichen Unternehmen. Bei letzteren gäbe es weniger zu verbessern.

Wo öffentliche Unternehmen sich wie private verhalten können und Gewinne erwirtschaften – dies schließt ein, daß sie keinen spezifischen öffentlichen Auftrag mehr erfüllen –, tritt ein anderer Strukturdefekt hinzu: Die Unternehmensanteile sind de jure oder de facto nicht veräußerlich. Unter dem Aspekt der Einkommenserzielung haben die Eigner wenig zu erwarten. Der Grund dafür liegt darin, daß Gewinne vielfach kein verteilbares Einkommen mehr sind. Die Betriebe brauchen sie zur Wachstumsfinanzierung. Der Zusammenhang ist besonders deutlich im öffentlichen Bankgewerbe. Der Sparkassensektor ist insgesamt lukrativ. Von den Gewinnen sehen die öffentlich-rechtlichen Gewährträger fast nichts. Sie werden einbehalten, um bei steigendem Geschäftsvolumen die bankaufsichtsrechtlich vorgeschriebene Eigenkapitalquote halten zu können. Bei privaten Aktienbanken ist das nicht anders. Die Summe der Ausschüttungen liegt im Zeitablauf häufig unter der Summe der Eigenkapitalzuführungen seitens der Aktionäre. Doch partizipieren hier die Anteilseigner an dem Wertzuwachs ihrer Anteile, die eben veräußerbar sind.

Substantielle Gewinne pflegen öffentliche Unternehmen am ehesten dann zu erzielen, wenn sie in gesetzlich abgesicherter Monopolstellung eine Sucht befriedigen können: Staatliche Spielbanken, Lottozentralen und staatliche Lotterien sind die wichtigsten Beispiele. Das monopolistische Angebot lebensnotwendiger Güter, etwa von Elektrizität, gehört in die unmittelbare Nachbarschaft davon.

#### *Lukrative Personalstellen*

25. Zum Schluß und besonders wichtig: Das Interesse von Politikern, in öffentlichen Unternehmen über lukrative Personalstellen disponieren zu können und umgekehrt von solchen Unternehmen mancherlei Unterstützung im politischen Willensbildungsprozeß zu erhalten, ist nicht schutzwürdig. Dies ist eine subtile Form der Korruption. Sie ist geeignet, die Identifizierung der Bürger mit ihrem Gemeinwesen zu untergraben.

## **IV. Formen der Privatisierung und zugeordnete Zwecke**

### *Einfache Dichotomie?*

26. Man könnte aus den hier angestellten Überlegungen die Schlußfolgerung ableiten, zur effizienten Wahrnehmung staatlicher Aufgaben bedürfe es nur der klassischen steuerfinanzierten Hoheitsverwaltung einerseits im Unterschied zum privatwirtschaftlich geführten marktfinanzierten Unternehmenssektor andererseits. Ob eine Forderung nach so einfacher Dichotomie realistisch wäre, mag dahinstehen. Wer praktische Reformschritte anstrebt, tut jedenfalls gut daran, Mischformen dieser beiden Bereiche nicht zu verwerfen. Wichtiger ist dies: Die Theorie der öffentlichen Güter gibt Hinweise nur auf die Frage, welche Güter öffentlich bereitgestellt, nicht jedoch, welche auch öffentlich hergestellt werden sollten. Eine Einschaltung Privater ist nur in wenigen Fällen ausgeschlossen. So mag das öffentliche Gut Straßenbeleuchtung von der Gemeinde bereitgestellt werden (Entscheidung über Art und Umfang des Angebots sowie über dessen Finanzierung); die Herstellung (Installation und Wartung) kann – wie dies auch häufig geschieht – auf Private übertragen werden. Es gibt also auch konzeptionell Mischformen von staatlicher und privater Tätigkeit. Aus dieser Sicht ist zwischen verschiedenen Formen der Privatisierung – formelle und materielle Privatisierung, Contracting out – zu unterscheiden, denen auch durchaus unterschiedliche Zwecke zugeordnet sind.

### *Formelle Privatisierung unter Monopolbedingungen ...*

27. Bei der Privatisierung im formellen Sinne bleibt eine Aufgabe als Staatsaufgabe definiert. Die öffentliche Hand bedient sich dabei aber nicht hoheitlicher Handlungsformen, sondern der Instrumente des privaten Rechts. Man spricht auch von Organisationsprivatisierung. Unter dem Aspekt einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen Staat einerseits und Privaten andererseits ändert sich bei dieser Privatisierungsform nichts. Es handelt sich im Kern um ein Effizienzproblem. Ordnungspolitisch ist dabei auseinanderzuhalten, ob solche Organisationsprivatisierung sich unter Monopol- oder unter Wettbewerbsbedingungen vollzieht.

28. Eine formelle Privatisierung unter Monopolbedingungen ist nichts weiter als eine Flucht aus den engen Fesseln des öffentlichen Rechts, namentlich des Haus-

haltsrechts und des Besoldungsrechts, in das Reich der Freiheit des privaten Rechts. Im Sinne einer Ursachen-therapie sollte besser bei den Defiziten des öffentlichen Rechts angesetzt werden. Wir haben diesbezüglich detaillierte Vorschläge gemacht.<sup>3)</sup>

In diese Kategorie der Halbheiten gehört die angestrebte Umwandlung der Deutschen Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft mit anschließender Teilprivatisierung, soweit ihre gesetzlich abgesicherten Monopolrechte bei Netz und Telefon – immerhin ca. 90 Prozent ihres Umsatzes – beibehalten werden. Telekom wird als Aktiengesellschaft flexibler agieren können, namentlich in der Personalpolitik. Sie hat die Möglichkeit, Eigenkapital von außen, nämlich von den Minderheitsaktionären zu beschaffen. Diese stehen dann auch unter dem Schutz des Konzernrechts, was potentiell Fehverhalten der verbleibenden Großaktionärin Bundesrepublik anbelangt; doch bringt dies in der Praxis – von krassen Fällen abgesehen – nichts Wesentliches. Telekom könnte ihre Geschäftstätigkeit ins Ausland ausdehnen, etwa auf osteuropäische Märkte, ohne – wie gegenwärtig – zu Umgehungskonstruktionen greifen zu müssen. Ordnungspolitisch ist ein solches Konzept nicht im Gleichgewicht: Mit Rücksicht auf einen öffentlichen Auftrag hält man sich private Konkurrenz vom Leibe. Den mit solchem Auftrag verbundenen Lasten möchte man sich durch die private Rechtsform entziehen. Dies ist eine Art ordnungspolitisches Rosinenpicken. Telekom würde in der besten aller Welten leben. Für ihre Kunden gilt das freilich nicht. Privatisierung dieser Art ist nur als Zwischenschritt akzeptabel, nicht als Endziel.

Ähnlich liegt es bei der beabsichtigten Reform des hochdefizitären deutschen Eisenbahnwesens. Unter einer bundeseigenen Holding sollen nach einigen Zwischenschritten drei getrennte Aktiengesellschaften geschaffen werden für die Bereiche Fahrweg, Personenverkehr sowie Güterverkehr. Dies mag zu den erhofften Effizienzsteigerungen beitragen. Eine durchgreifende Lösung wäre freilich erst dann erreicht, wenn mindestens auf der Ebene der Transporte Wettbewerb durch andere Nutzer der öffentlich vorgehaltenen Schienenwege entstehen würde.

Als Fehlentwicklung ist eine formelle Privatisierung bei Hoheitsaufgaben im engeren Sinne (obrigkeitliche Verwaltung) zu sehen. Als Beispiel ist die im Jahre 1992 durchgeführte Organisationsprivatisierung der

Flugsicherung zu nennen. Die Hoheitsaufgabe Luftverkehrspolizei wurde bislang im Einklang mit Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz von Beamten erfüllt. Nach dieser Vorschrift ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Beamte dürfen nach deutschem Recht nicht streiken. Bei rechtswidrigen Ersatzmaßnahmen wie Bummelstreik, Dienst nach Vorschrift, wozu es in früheren Jahren bei den Fluglotsen mehrfach gekommen war, haftet der Bund allen Geschädigten aus Amtspflichtverletzung auf Schadensersatz. Jetzt wird eine privatrechtliche GmbH, die zu 100 Prozent im Besitz des Bundes steht, mit dieser Hoheitsaufgabe beliehen. Die Fluglotsen sind künftig private Angestellte dieser GmbH und verfügen demgemäß über das Streikrecht. Dies ist, wie die Monopolkommission zu Recht bemerkt hat, gleichbedeutend mit einer Lizenz an eine kleine Gruppe von Beschäftigten zur Ausplünderung von Verbrauchern und Steuerzahlern. Die Beleihung der GmbH mit dieser Hoheitsaufgabe wird zwar abhängig gemacht vom Abschluß tarifvertraglicher Notdienstvereinbarungen mit den Beschäftigten. Doch ist dies bei hoheitlicher Schlüsselfunktion unter gleichzeitiger Monopolstellung keine ausreichende Sicherung. Die Möglichkeit, daß die Rechtsprechung in solchen Sonderfällen den Umfang des Streikrechts einschränkt, ist nichts weiter als eine Hoffnung. Vom Gesetzgeber, der in diesem sensitiven Bereich auf die Wahrnehmung seiner Verantwortung längst verzichtet hat, steht ohnehin nichts zu erwarten. Das wesentliche Motiv für diese Änderung war schlicht, den knapp gewordenen Fluglotsen höhere Gehälter zahlen zu können. Eine strukturelle Anpassung innerhalb des Besoldungsrechts für den öffentlichen Dienst galt als unerwünscht. Man fürchtete Nachahmungsforderungen seitens anderer Beamtengruppen wie Polizeidienst u.ä.. Solche Privatisierung kann allenfalls richtig sein unter Bedingungen einer im übrigen falschen Politik.

#### *... und unter Wettbewerbsbedingungen*

29. Formelle Privatisierung unter Wettbewerbsbedingungen bedeutet die Teilnahme öffentlicher Unternehmen in Privatrechtsform am Wettbewerb auf offenen Märkten. Sie beruht, wie oben im einzelnen begründet (Ziffer 23), auf einem konzeptionellen Defekt des gesamten institutionellen Arrangements. Diese Aussage ist unabhängig von der Rechtsform. Sie gilt in gleicher Weise, wenn öffentliche Unternehmen in Formen des öffentlichen Rechts, etwa als Körperschaften oder Anstalten, auf offenen Märkten tätig werden. Ordnungs-

---

3) KRONBERGER KREIS, "Reform der öffentlichen Verwaltung", Band 23/1991

politisch angezeigt ist bei solchem konzeptionellen Defekt eine materielle Privatisierung, d.h. ein Rückzug des Staates aus der Leistungserbringung überhaupt.

#### *Materielle Privatisierung*

30. Von Privatisierung im materiellen Sinne wird gesprochen, wenn sich die öffentliche Hand aus der Bereitstellung wie der Herstellung eines Gutes zurückzieht. Etwas unscharf spricht man auch von Aufgabenprivatisierung. Der Hauptfall ist die Veräußerung eines Staatsunternehmens, sei dieses in öffentlich-rechtlicher, sei es in privater Rechtsform betrieben, an Private. Dabei kommt den ordnungspolitischen Zwecken das stärkste Gewicht zu. Einmal-Zwecke können hinzutreten. Dabei dominieren meist fiskalische Gründe. Sie sind nicht notwendigerweise von nur temporärer Art. Erlaubt ein Privatisierungserlös die Reduzierung öffentlicher Verschuldung, so wird dadurch auf Dauer Zinsaufwand eingespart. Als Zwecke minderen Gewichts, die innerhalb der Privatisierungspolitik der Bundesregierung noch eine gewisse Bedeutung haben, seien erwähnt: die Individualisierung bislang anonymen Staatseigentums in breiter Streuung, die Beteiligung von Belegschaftsmitgliedern an ihren Unternehmen, die Anreicherung des Börsenpotentials und die Stärkung des Finanzplatzes Bundesrepublik.

#### *Contracting out*

31. Eine dritte Art der Privatisierungsform ist das Contracting out, die Überantwortung einer unverändert öffentlichen Aufgabe an selbständige Private. Sie ist namentlich auf Gemeindeebene anzutreffen. Vier Grundformen lassen sich unterscheiden:

- Staatliche Eigenproduktion wird durch Fremdbezug ersetzt. Eine Gemeinde überträgt z.B. die Aufgabe der Gebäudereinigung einer privaten Firma und hält für diesen Zweck kein eigenes Personal mehr vor.
- Bei einem sogenannten Submissionssystem erbringt ein privater Anbieter gegen Entgelt einer Gebietskörperschaft eine Leistung, die unmittelbar den Bürgern zugute kommt. Ein Beispiel ist das sogenannte Betreibermodell im Abwasserbereich. Die Entsorgungsaufgabe einer Gemeinde wird in ihrem Auftrag von einem privaten Unternehmen erfüllt. Hierbei gibt es auch Mischformen der Kooperation von Gebietskörperschaft und privatem Anbieter.

- Beim sogenannten Konzessionsmodell leistet ein privater Betreiber direkt an den Bürger gegen ein von diesem zu erbringendes Entgelt. Ein Beispiel dafür ist eine privat besorgte Müllabfuhr oder ein öffentlicher Personennahverkehr aufgrund einer gemeindlichen Konzession.
- Im Falle des Gutschein-Systems vergibt die öffentliche Hand steuerfinanzierte Gutscheine, die zur Bezahlung beliebiger Lieferunternehmen dienen. Das System spielt innerhalb der Sozialhilfe eine Rolle. Der Gedanke wird ferner im Zusammenhang mit einer Reform des Bildungswesens diskutiert. Der Staat hält Institutionen wie Universitäten nicht unmittelbar vor, oder – realistischer – er tut dies nicht zur Gänze. Ein Teil der Finanzierung vollzieht sich vielmehr über Gutscheine, welche an Studenten ausgegeben werden. Von daher kann ein Anreiz für Universitäten entstehen, um die Studenten zu konkurrieren und leistungssteigernde Anstrengungen zu unternehmen.

#### *Abwägung*

32. Auch beim Contracting out steht nicht das “ob” einer öffentlichen Leistungsbereitstellung auf dem Prüfstand, sondern nur das “wie”. Wiederum handelt es sich um ein Effizienzproblem. Contracting out ist problemlos, wenn die zu erbringende Leistung einfach zu definieren und zu kontrollieren ist, wenn mehrere private Anbieter vorhanden sind, der private Auftragnehmer keine sehr hohen irreversiblen Investitionen tätigen muß und die Vertragsdauer nicht sehr lang zu sein braucht. Auch bei natürlichen Monopolen – beispielsweise Abwasserentsorgung – ist dies möglich. Die Erfahrung zeigt, daß die Einschaltung Privater regelmäßig kostengünstiger ist (Rationalisierungs-, insbesondere Spezialisierungsvorteile). Auch eine zeitliche Komponente – rasche Projektverwirklichung seitens Privater – spielt eine Rolle. Zu beachten ist, daß diese Privatisierungsform abhängig bleibt vom Gesamtrahmen, in den sie eingebettet ist. Ein Gutschein-System zur Finanzierung von Universitäten würde dort zum Beispiel eine gewisse Flexibilität bei Investitionen und namentlich in der Personalpolitik voraussetzen. Sonst könnte auf eine Zunahme oder Abnahme der Studentenzahlen nicht rasch genug reagiert werden. Wenn ein starres Arbeitsrecht Entlassungen praktisch unmöglich macht, kann das mit Bildungsgutscheinen angestrebte Anreiz- und Sanktionssystem nicht optimal funktionieren.

### *Qualitätsprobleme*

33. Probleme entstehen bei wenig tangiblen Dienstleistungen. Das sind solche, deren Qualität sich nicht ohne weiteres erkennen läßt. Sie sind dann vertraglich nur schwer festzulegen und nur schwer zu kontrollieren. Viel spricht dennoch dafür, daß auch hier die Einschaltung Privater von Vorteil ist. Wie sehr es hier in Deutschland an Phantasie fehlt, hat kürzlich die Monopolkommission mit Blick ins benachbarte Ausland deutlich gemacht: In Frankreich, einem Staat mit ausgeprägter administrativer Tradition, beginnt man damit, Teile der Gefängnisverwaltung zu privatisieren. Hoheitsaufgaben im engeren Sinne (Einlieferung, Bewachung, Entlassung) bleiben staatlich. Wartung der Gebäude, Verpflegung, medizinische Betreuung, Beschäftigung und Ausbildung der Insassen können von darauf spezialisierten Unternehmen privat besorgt werden.

## **V. Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftstätigkeit**

### *Steuerliche Rahmenbedingungen*

34. Die Entscheidung einer Gebietskörperschaft oder einer öffentlichen Anstalt, bestimmte Wirtschaftstätigkeiten selbst auszuführen oder eigene Unternehmen dafür zu unterhalten, wird in hohem Maße von steuerlichen Rahmenbedingungen geprägt. Die gemeindeeigene Müllabfuhr zahlt keinerlei Steuern, während das private Unternehmen, das mit dieser Müllabfuhr konkurriert, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer zahlt. Selbst wenn die eigene Müllabfuhr unwirtschaftlicher als die private Konkurrenz arbeitet, bleibt sie doch insofern billiger, als Steuerersparnisse eintreten. Aber diese Ersparnisse werden zu Lasten anderer öffentlicher Kassen – hier des Bundes und des Landes – erzielt. Ein Handeln, das vom Standpunkt der Gemeinde vernünftig erscheint, erweist sich gesamtwirtschaftlich gesehen als verschwenderisch. Auf diese Weise kommt es dazu, daß Gemeinden Gärtnereien und Leihbüchereien, Schlachthöfe und Straßenreinigungsbetriebe, Schwimmbäder, Wasserwerke, Elektrizitätswerke, Busse und Bahnen, Wälder und Mietwohnungen unterhalten auch dann, wenn solche Leistungen privat billiger erbracht werden könnten. Für Universitäten gilt ähnliches. Sie betreiben Busse und Ferienheime, Druckereien und Anstreicherbetriebe, die fast regelmäßig wenig effizient sind, sich wegen der Steuerersparnis aber trotzdem rechnen können. Derselbe Effekt tritt bei Bahn und Post auf: Die Unterhaltung von Nebenbetrieben löst keine zu-

sätzlichen Steuerpflichten aus. Deshalb gibt es einen starken Anreiz zur Integration möglichst vieler Zulieferbetriebe.

### *Ausdehnung des Steuerrechts auf öffentliche Betriebe*

35. Werden solche Betriebe in eigener Rechtsform ausgegliedert, so geschieht das meist in der Weise, daß gewinnbringende und verlustbringende Betriebe gekoppelt werden, also weiterhin keine Steuern anfallen. Die Gestaltungsformen liegen dabei weitgehend im Ermessen des Trägers: Eine Gemeindegärtnerei, die viele Stellen entgeltlich beliefert, aber gleichzeitig mit der Pflege des Parks beauftragt wird, aus der sie keine Erlöse erzielt, erwirtschaftet nie Gewinne. Daß sie irgendeine ihrer Aufgaben kostengünstig erfüllt, bleibt verläßlich unbekannt. Ganz anders bei gemeinnützigen Vereinen, die gewerbliche Nebenbetriebe – etwa eine Gastwirtschaft – unterhalten. In diesen Fällen wird der Nebenbetrieb von dem Trägerverein steuerlich getrennt. Er unterliegt der vollen Besteuerung auch dann, wenn seine Gewinne dem Verein zufließen.

Geboten wäre also die Ausdehnung des allgemeinen Steuerrechts auf Betriebe öffentlicher Körperschaften und Anstalten in ähnlicher Form, wie das bei gemeinnützigen Vereinen der Fall ist, also ohne die Möglichkeit, gewinnbringende und verlustbringende Tätigkeiten zu koppeln.

### *Ausschreibungen und Privatisierungsrechnungen*

36. Damit wäre erst einmal der Rahmen geschaffen, in dem Entscheidungen über Eigenbetrieb oder Privatisierung vernünftig getroffen werden können. Das stellt noch nicht sicher, daß auch so entschieden wird. Im Gegensatz zum privaten Unternehmen fehlt der öffentlichen Hand ein zwingendes Gewinninteresse. Das Problem ist bekannt, und es tritt ebenso auf, wenn der Staat etwas einzukaufen hat. Es wird dort durch die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung gelöst (Verdingungsordnung für Bauleistungen und Verdingungsordnung für Leistungen). Entsprechend sollte beim öffentlichen Wirtschaftsvermögen verfahren werden. Leistungen, die eine öffentliche Körperschaft für ihre Bürger oder andere Begünstigte erbringt, sollten in regelmäßigen Abständen, beispielsweise einem Fünf-Jahres-Turnus, öffentlich ausgeschrieben werden. Es mag dann durchaus sein, daß sich eine Gemeinde entschließt, die eigene Müllabfuhr weiter zu betreiben, obgleich ein privates Angebot günstiger wäre. Aber eine solche Entscheidung müßte doch begründet wer-

den; sie wäre damit öffentlicher Kritik zugänglich. Heute dagegen gibt es einen solchen Begründungszwang nicht. Das Ergebnis einer Ausschreibung kann auch eine Zuschußforderung des Bieters sein. Wenn eine Gemeinde aus einem Schwimmbad einen Verlust von jährlich 2 Millionen DM erleidet, ein Bieter sich aber bereit findet, das Bad mit einem Zuschuß von einer Million DM zu betreiben, so liegt darin ebenfalls eine Ersparnis.

Es gibt Fälle, in denen regelmäßige Ausschreibungen unpraktikabel sind. So kann man sich schwer vorstellen, daß eine Sparkasse alle fünf Jahre öffentlich zum Verkauf angeboten wird. In solchen Fällen sollten zumindest regelmäßig Privatisierungsrechnungen in standardisierter Form vorgelegt werden. Da solche Rechnungen den zuständigen Parlamenten vorgelegt werden müßten, also öffentlich sind, wären allzu starke Abweichungen von realistischen Zahlen unwahrscheinlich. Sie würden von einem interessierten Publikum entdeckt.

#### *Schaffung eines geeigneten Rechnungswesens*

37. Ein sachgerechter Vergleich zwischen Eigenleistung und Zukauf setzt ein geeignetes Rechnungswesen voraus. Wir haben in der schon zitierten Schrift "Reform der öffentlichen Verwaltung" vorgeschlagen, das bisherige staatliche Rechnungswesen um Kostenrechnungen (wo nicht bereits vorgeschrieben) und Bilanzen zu ergänzen. Mit einer Einnahmen/Ausgaben-Rechnung ist ein Vergleich von Eigenleistung und Zukauf nicht zu leisten. Sie vernachlässigt z.B. die Abschreibungen und damit den unregelmäßig auftretenden Investitions- und Erneuerungsbedarf.

Darüber hinaus bietet eine Bilanz den Gemeindeparlamenten Anhaltspunkte dafür, ob fehlende Mittel durch eine Steuererhöhung oder durch eine Verschuldung beschafft werden müssen oder ob sie sich nicht besser durch Privatisierung vorhandenen Wirtschaftsvermögens gewinnen lassen.

## **VI. Die Privatisierungsmöglichkeiten im einzelnen**

### *Industrieller Beteiligungsbesitz*

38. Schon wenn man nur die klaren Fälle ins Bild rückt, sind die Privatisierungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik beträchtlich. Wir gehen im folgenden nur auf sie näher ein. Bereits die Monopolkommission, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschafts-

ministerium und der Sachverständigenrat, kraft Amtes zu den ordnungspolitischen Wächtern gehörend, haben diese Fälle mit Nachdruck zur echten, zur materiellen Privatisierung vorgeschlagen.

Zu diesen Fällen gehört insbesondere der industrielle Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand. Er sollte vollständig abgebaut werden. Der Bund ist für seinen Bereich dazu entschlossen. Die Industrieverwaltungs AG wird wohl im Jahre 1993 zur Privatisierung kommen. Ein Rückzug aus der Saarbergwerke AG bleibt eingebettet in die noch ungeklärte Reform des Steinkohlebergbaus in der Bundesrepublik. Viel zu wenig geschieht dagegen auf der Ebene der Länder. Unabhängig von der jeweiligen parteipolitischen Ausrichtung ihrer Regierungen erwecken sie allzuoft den Eindruck, ordnungspolitische Prinzipien seien so hoch zu hängen, daß man in der Praxis mühelos darunter hindurchschlüpfen kann. So gibt es z.B. für die Beteiligung des Landes Niedersachsen bei VW ebenso wenig eine Rechtfertigung wie für das Engagement von Hamburg und Bayern im Luft- und Raumfahrtbereich. Das Motiv, bei einem als bedeutsam eingestuften Unternehmen als Aktionär regionalpolitisch Einfluß nehmen zu wollen, liegt in einer Grauzone der Rechtswidrigkeit. Gebietskörperschaften haben als Aktionäre einer AG keine anderen Rechte als alle sonstigen privaten Mitgesellschafter auch. Für die Geschäftspolitik eines Unternehmens ist deren in der Satzung verankerter Gesellschaftszweck entscheidend. Regionalpolitische und strukturpolitische Interessen, für welche sich die Politik zuständig erklären mag, gehören in aller Regel nicht dazu.

### *Versicherungen*

39. Wir sehen auch keine legitimen Gründe mehr für die ausgedehnte Tätigkeit der öffentlichen Hand im allgemeinen Versicherungs- und im allgemeinen Bankgeschäft. Derzeit gibt es 39 öffentliche Versicherer, welche insgesamt die ganze Bandbreite von Versicherungsleistungen erbringen, von der Lebensversicherung über die Sachversicherung, die Haftpflicht-, Unfall- und Kraftfahrzeugversicherung und die Rechtsschutzversicherung bis hin zur Krankenversicherung. Sie ließen sich "umstandslos", wie die Monopolkommission sich ausdrückte, privatisieren. Soweit diese Unternehmen, wie es die Regel ist, in öffentlich-rechtlicher Organisationsform betrieben werden, müßten sie vorher in eine private Rechtsform überführt werden. Im Falle spezieller Errichtungsgesetze für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts wären diese aufzuheben. Regionale Versicherungsmonopole,

wie sie teilweise bei der Gebäudebrandversicherung bestehen, lassen sich schon mit Rücksicht auf das Europäische Gemeinschaftsrecht nicht aufrechterhalten. Nach einer Übergangszeit werden sie entfallen. Unter den Bedingungen des dann möglichen Wettbewerbs empfiehlt sich auch hier die materielle Privatisierung. Auf halbem Weg bleibt man stehen, wenn – wie in Baden-Württemberg beschlossen – die Monopolanstalten an die Versicherungsgruppe der dortigen Sparkassen, also wiederum an ein öffentliches Unternehmen, veräußert werden.

### *Öffentliche Kreditwirtschaft*

40. Im Bankgewerbe löst sich der Bund mehr und mehr von seinen Beteiligungen. Zuletzt wurde im August 1992 die Berliner Industriebank AG veräußert, allerdings mit dem Schönheitsfehler, daß sich im Kreis der Erwerber mit der Landesbank Berlin wieder ein öffentliches Institut befindet. Auch bei der Deutschen Siedlungs- und Landesrentenbank (DSL-Bank) ist nach einer Teilprivatisierung im Jahre 1989 mittelfristig eine Veräußerung der gesamten Bundesbeteiligung vorgesehen.

Zu reden ist vor allem über das Tabuthema einer echten Privatisierung der Landesbanken/Girozentralen auf Länderebene und der Sparkassen auf kommunaler Ebene. (Nicht gemeint sind bloße Versuche, die Eigenkapitalposition von Sparkassen durch eine Beteiligung Privater zu verbessern.) Der fiskalische Ertrag wäre hier riesig. Schätzungen von mehr als 100 Milliarden DM für die Gesamtheit der Kreditinstitute in öffentlicher Trägerschaft dürften realistisch sein. Die öffentliche Verschuldung ließe sich beträchtlich reduzieren, der jährlich anfallende Verzinsungsaufwand entsprechend einsparen. Einzelne Kommunen könnten auf diese Weise ihre finanzpolitische Handlungsfähigkeit wiedergewinnen. Soweit gegenwärtig Landessparkassengesetze vorschreiben, Erträge aus der Auflösung von Sparkassen dürften nicht in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden, sondern seien für gemeinnützige Zwecke zu verwenden, müßten diese Vorschriften geändert werden.

Rechtfertigungen, die für die ausgedehnte Tätigkeit der öffentlichen Hand im Bankensektor früher einmal bestanden haben mögen, sind heute längst entfallen. Für die "Förderung des Sparsinns" braucht man keinen öffentlichen Bankenapparat. Die Idee einer flächendeckenden Präsenz als eine Art Infrastrukturaufgabe öffentlicher Banken im Raum bleibt ein Vorwand. In Deutschland arbeiten gegenwärtig 4.453 Kreditinstitu-

te mit 49.315 inländischen Bankstellen. Eine Bankstelle bedient hierzulande rund 1.600 Einwohner, in den Vereinigten Staaten dagegen 3.800 Einwohner. Deutschland gilt als overbanked. Es gibt nicht den Hauch einer Unterversorgung. Dies trifft nicht nur für das Einlagengeschäft, sondern auch für das Kreditgeschäft zu. Soweit Länder wie Kommunen Bankgeschäfte tätigen (Zwischenanlage von Geldern usw.), bedürfen sie dazu keiner in eigener Trägerschaft vorgehaltenen Kreditinstitute. Funktionsfähiger Wettbewerb zwischen den Geschäftsbanken reicht auch hier völlig aus. Die Rede ist auch davon, öffentliche Kreditinstitute müßten aus Gründen regionaler Wirtschaftsförderung das allgemeine Bankgeschäft betreiben. Die Realität ist eine andere. Sparkassen treten nicht mit subventionierten Konditionen im Markt auf. Bei funktionierendem Wettbewerb wäre ihnen dies auf Dauer auch gar nicht möglich. Gängig ist auch das Argument, der historisch gewachsene Gruppenwettbewerb zwischen privaten Kreditbanken, den Genossenschaftsbanken und den öffentlichen Kreditinstituten gewährleiste eine wettbewerblich ausgewogene Branchenstruktur. Ein solches Argument beruht auf der konzeptionell verfehlten Vorstellung eines geschlossenen Marktes.

Was zählt, ist freier Wettbewerb und offener Marktzugang. Daran fehlt es: Im Massengeschäft, namentlich im Einlagengeschäft, ist der deutsche Markt gegenüber ausländischer Konkurrenz de facto geschlossen. Letztere könnte kaum durch den Aufbau neuer Filialnetze, sondern nur durch den Erwerb bestehender Kreditinstitute Fuß fassen. Eine Privatisierung der Sparkassen würde hier eine enorme Chance zur Wettbewerbsbelebung bieten. Auch intern ist das gegenwärtige Arrangement nicht effizient. Sparkassen unterliegen kraft Gesetzes einem sogenannten Regionalprinzip. Das heißt, sie dürfen Zweigstellen nur auf dem Gebiet ihres Anstaltsträgers betreiben. Solcher Geschäftszuschnitt beruht auf den Zufälligkeiten politischer Grenzziehungen und folgt keiner wirtschaftlichen Überlegung. Das Regionalprinzip wirkt wie ein Gebietskartell bei privaten Kreditinstituten. Die wettbewerblichen Negativwirkungen sind identisch. Die Befürchtung, nach einer Privatisierung des öffentlichen Bankensektors komme es zu einer unerwünschten Konzentrationsbewegung, ist nicht fundiert. Soweit Unternehmenszusammenschlüsse wettbewerblich kritisch werden, steht das Instrumentarium der Fusionskontrolle nach dem deutschen Kartellgesetz und nach der europäischen Fusionskontrollverordnung zur Verfügung. Soweit deren Eingriffsschwellen im konkreten Fall nicht erreicht sind, verlieren die geltend gemachten Bedenken ihre Basis. Privatisierung würde dem öffentlichen Banken-



sektor demgegenüber jene Beweglichkeit verschaffen, namentlich bei der Aufnahme von Eigenkapital, die angesichts der Entwicklung hin zu einem europäischen Binnenmarkt wünschenswert ist.

41. Öffentliche Kreditinstitute sind ordnungspolitisch zu rechtfertigen, soweit sie auf einen spezifischen öffentlichen Auftrag beschränkt bleiben und sich vom allgemeinen Bankgeschäft fernhalten wie etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau oder die Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung. Selbst hier kann überlegt werden, ob aus fiskalischen Gründen private Minderheitsgesellschafter in den Trägerkreis aufgenommen werden könnten.

Keine ordnungspolitische Rechtfertigung gibt es für eine gegenläufige Entwicklung, nämlich die Expansion öffentlicher Banken mit spezifischem Auftrag hinein in das allgemeine Bankgeschäft. Mit schlechtem Beispiel war hier das Land Baden-Württemberg vorgegangen, indem es den Auftrag für seine Landeskreditbank erweitert hat. Buchmäßige Trennungen des "öffentlichen Fördergeschäfts" und des allgemeinen Bankgeschäfts unter dem einheitlichen Dach des Kreditinstituts und bei einheitlichem Bankvorstand bleiben dabei nur Scheinvorkehrungen gegen die hier bewirkten Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse. Ähnlich kritisch zu sehen sind Versuche, die Eigenkapitalbasis von Landesbanken/Girozentralen dadurch zu stärken, daß mit ihnen Spezialinstitute staatlicher Wohnungsbauförderung verschmolzen werden.

42. Unter der Prämisse einer materiellen Privatisierung ergäben sich auch keine Bedenken mehr gegen einen Ausbau der Deutschen Bundespost Postbank in Richtung Universalbank mit umfassender Tätigkeitspalette. Ein Anlaß zu Klagen des privaten Kreditgewerbes über Verstöße dieses Instituts wider das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, wie sie gegenwärtig erhoben werden, entfielen dann von selbst. Der Vorstand der Postbank selbst spricht sich nachdrücklich für eine Privatisierung dieses Spezialinstituts für Zahlungsverkehr und Einlagengeschäft aus. Die Bank könne dann dauerhaft wettbewerbsfähig werden. Dem ist beizupflichten. Nur muß es eine materielle Privatisierung sein, nicht bloß ein Auswechseln der Rechtsform.

#### *Verkehrsbereich*

43. Im Verkehrsbereich ist namentlich an eine materielle Privatisierung der Lufthansa AG zu erinnern (Beteiligung des Bundes mit 52,95 Prozent, der Kreditanstalt für Wiederaufbau mit 1,77 Prozent und des Lan-

des Nordrhein-Westfalen mit 2,21 Prozent, Rest im Streubesitz). Für ein Verhandlungsgleichgewicht bei internationalen Regierungsabkommen ist eine Staatsbeteiligung an diesem Dienstleistungsunternehmen nicht erforderlich. Ebenso ist das Unternehmen in seiner Geschäftspolitik nicht auf den Status eines öffentlichen Unternehmens angewiesen. Mit Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes auch im Luftverkehr werden solche Vorstellungen vollends anachronistisch. Der Bund ist grundsätzlich bereit, sich auf Dauer vollständig zurückzuziehen. Noch nicht gelöste Schwierigkeiten ergeben sich freilich aus dem Anschluß der Lufthansa AG an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) in Karlsruhe. Dadurch wird allen Lufthansa-Mitarbeitern eine – der Beamtenversorgung ähnliche – zusätzliche betriebliche Altersversorgung garantiert. Doch können nur Unternehmen, an denen der Bund eine Mehrheit hält, einen sogenannten Beteiligungsvertrag mit der VBL abschließen. Falls die Lufthansa AG bei einer materiellen Privatisierung aus der VBL ausscheiden müßte, wäre der Schuldner für ca. 3 Milliarden DM zur Abgeltung bereits begründeter Versorgungsansprüche zu bestimmen. Noch ist ungeklärt, wer zu welchen Anteilen diese Last tragen soll. Am einfachsten erscheinen Treuhandlösungen, mit denen der status quo bis zum Auslaufen erworbener Rechte aufrechterhalten werden kann.

Weitere Privatisierungsmöglichkeiten sind auf der Ebene des Bundes die Beteiligungen an der Rhein-Main-Donau-AG, an verschiedenen Flughafengesellschaften – englische Erfahrungen belegen, daß es zur Wahrung öffentlicher Interessen auch hier keiner gesellschaftsrechtlichen Mitgliedschaft bedarf – und an dem Speditionsunternehmen Schenker & Co (Beteiligung der Deutschen Bundesbahn in Höhe von 20 Prozent). Ein problemloser Privatisierungskandidat ist ferner die Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH. Geplant ist gegenwärtig nur eine Teilprivatisierung in Höhe von 49 Prozent.

Auf die halbherzig bleibenden Teilprivatisierungspläne bezüglich der Deutschen Bundespost Telekom und – in einer sehr langen Perspektive – auch für den Komplex Deutsche Bundesbahn/Deutsche Reichsbahn wurde bereits hingewiesen (Ziffer 28). Was not tut, ist nicht nur, die Leistungsfähigkeit des Staatsunternehmens zu erhöhen, sondern wettbewerbliche Ordnungsstrukturen zu schaffen. Das unverändert fortbestehende Monopol der Telekom bei Netzen, technisch wie ordnungspolitisch das Rückgrat der gesamten Individualkommunikation, sowie beim Golddukaten-Esel Telefondienst (außerhalb des Mobilfunks), wächst sich all-

mählich zum Skandal aus. Änderungen hier scheinen nur aufgrund europarechtlich erzwungener Deregulierungen realistisch. Erwogen wird jedenfalls eine Öffnung des grenzüberschreitenden Telefonverkehrs innerhalb der EG für private Anbieter.

Bezüglich einer materiellen Privatisierung der Bundespost verschanzen sich viele Politiker hinter Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz (GG), wonach die Bundeseisenbahnen und die Bundespost in bundeseigener Verwaltung geführt werden. Für eine Aufgabenprivatisierung sei eine Verfassungsänderung erforderlich, welche aufgrund der bestehenden parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse bestenfalls auf einem ordnungspolitischen Minimalnenner erreichbar ist. Praktisch muß die Deutsche Postgewerkschaft ihre Zustimmung signalisieren. Es ist dies ein weiteres Beispiel für eine Politik, die in Zeiten, in denen es opportun erscheint, verfassungsrechtliche Fesseln herbeiredet und diese später bei veränderten Verhältnissen, wenn die Fesseln zur Last werden, nicht mehr los wird. Art. 87 Abs. 1 GG ist zunächst nichts weiter als eine Kompetenzvorschrift. Sie war schon deshalb erforderlich, weil Verwaltung nach dem Grundmuster der Verfassung Länder- und nicht Bundessache ist. Unstreitig erfordert das Grundgesetz keine staatlichen Monopole im Post- oder im Eisenbahnwesen. Der einfache Gesetzgeber war nie gehindert, private Konkurrenz zuzulassen. Zuletzt ist dies beim Mobilfunk geschehen. Eine wettbewerbliche Ordnung schließt aber die Möglichkeit, ja die Hoffnung ein, daß sich die überragende Dominanz des Staatsunternehmens allmählich abbaut. Das öffentliche Unternehmen kann zum Marktteilnehmer unter vielen werden. Von daher liegt die Schlußfolgerung nahe, daß Art. 87 Abs. 1 GG, wenn er denn überhaupt einen materiellen Gehalt haben sollte, bestenfalls zur Verpflichtung des Gesetzgebers führt, eine Rahmenordnung vorzuhalten, die gewährleistet, daß die dort genannten Infrastrukturaufgaben im Markt erfüllt werden.<sup>4)</sup> Dies ist ein Gedanke, wie er in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu jener "positiven Ordnung" vertraut ist, die der Gesetzgeber im Bereich Hörfunk und Fernsehen vorhalten muß. Auch dort bleibt freilich bei Beachtung dieses legislativen Erfordernisses ein sogenanntes außenplurales, d.h. ein im Wettbewerb gesteuertes System ausschließlich privater Anbieter verfassungsrechtlich möglich.

---

4) Vgl. schon KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt in der Telekommunikation", Band 15/1987, Ziffer 38

#### *Stromversorgungsunternehmen*

44. Die deutschen Stromversorgungsunternehmen sind in aller Regel als private Kapitalgesellschaften organisiert. Sie befinden sich mit nur wenigen Ausnahmen im Mehrheitsbesitz öffentlicher Hände. Wer dabei wen beherrscht, ist freilich eine offene Frage. Dies gilt namentlich für die großen Verbundunternehmen. Einzelne von diesen tragen gegenwärtig über forcierte Unternehmensaufkäufe zu einer weiteren Ausdehnung mittelbarer Staatstätigkeit (vgl. Ziffer 13). Auch hier gibt es keine Gründe, die einer materiellen Privatisierung zwingend entgegenstehen. Sicherheit und Preiswürdigkeit der Versorgung, die Fixsterne dieser Branche, sind es gewiß nicht. Der Wirtschaftsbereich ist vielmehr mit seinen regionalen Monopolen so geordnet, daß Milliardeninvestitionen in den Sand gesetzt werden können, oft genug unter politischem Druck, ohne daß die Unternehmensleitungen oder die öffentlichen Anteilseigner auch nur mit der Wimper zucken (Kalkar, Wackersdorf, Hamm-Uentrop). Mißwirtschaft wird möglich, weil anfallende Kosten schlicht an die Endverbraucher durchgeschoben werden können. Materielle Privatisierung hier bleibt eingebettet in die auf mehr Wettbewerb zielenden Deregulierungsbemühungen seitens der EG-Kommission in Brüssel.<sup>5)</sup> Gegenwärtig wird die Kommission vom Ministerrat, dem Vertretungsorgan der Mitgliedstaaten, blockiert. Gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 90 Abs. 3 EWG-Vertrag, zum primären und damit zum de facto unabänderlichen Gemeinschaftsrecht gehörend, könnte die Kommission in Grenzen auch allein handeln. Im Sektor Individualkommunikation hat sie dies – gegen den erbitterten Widerstand der meisten Mitgliedstaaten – getan. Sie sollte es auch hier tun.

#### *Rundfunkanstalten*

45. Im Hörfunk und Fernsehen der Bundesrepublik haben die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten nach wie vor das größte Gewicht. Würde man vom gegenwärtigen sogenannten dualen Rundfunksystem auf ein außenplurales, d.h. im Wettbewerb gesteuertes Ordnungssystem übergehen, so ergibt sich auch hier ein umfängliches Privatisierungspotential.<sup>6)</sup> Die Chancen sind gegenwärtig nicht groß. Die Sachlage wird überdies dadurch erschwert, daß die Ordnung des Rund-

---

5) Zu den Vorschlägen des KRONBERGER KREISES siehe, "Mehr Markt in der Energiewirtschaft", Band 17/1988

6) Im einzelnen KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt in Hörfunk und Fernsehen", Band 19/1989

funks nach der Verfassungslage zur Kompetenz der einzelnen Länder, nicht des Bundes gehört. Reformzwänge könnte es geben, wenn das öffentlich-rechtliche System im Wettbewerb mit den Privaten auf die Dauer nachhaltig an Boden verlieren sollte. Erwägungen, möglicherweise sei das ZDF aus Gründen erleichterter Kapitalbeschaffung in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln, sind schon nicht mehr tabu.

#### *Öffentliches Grundvermögen*

46. Weniger wettbewerbsspolitisch als fiskalisch bedeutsam ist eine Privatisierung des umfänglichen öffentlichen Grundbesitzes. Dies gilt namentlich für Bundesbahn und Reichsbahn mit zahlreichen Immobilien, auch in guten Stadtlagen, die für den Bahnbetrieb nicht mehr erforderlich sind. Die Veräußerung solcher Vermögenswerte war nach der Privatisierung des Eisenbahnwesens in Japan ein Schlüssel zur Sanierung der dortigen sieben Eisenbahngesellschaften. Es gilt weiter für nicht mehr benötigte Flächen der Bundeswehr. Das umfängliche Liegenschaftsvermögen, das dem Bund in den neuen Bundesländern zugefallen ist, wurde schon genannt (Ziffer 9). Der Bund ist grundsätzlich zu einer umfassenden Reprivatisierung bereit. Eine große Privatisierungsaufgabe liegt außerdem bei den zahlreichen öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften, jedenfalls soweit für den mit deren Wohnungen verfolgten Zweck der Wohnungsfürsorge die Zurückhaltung von Belegungsrechten ausreicht.

#### *Öffentliches Grundvermögen*

47. In welchem Ausmaß das Grundgesetz einer Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand Grenzen auferlegt, ist in hohem Maße streitig. Das häufig mißverständene Diktum des Bundesverfassungsgerichts von der "wirtschaftspolitischen Neutralität" des Grundgesetzes spielt hier eine ungute Rolle. Auf der Ebene einfacher Gesetze sehen die Bundeshaushaltsordnung, die verschiedenen Landeshaushaltsordnungen und die Kommunalgesetze der Länder Beschränkungen vor. Danach muß für eine staatliche Wirtschaftstätigkeit ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegen und der angestrebte Zweck darf sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lassen. Mit der begrenzenden Wirkung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ist es in der Praxis nicht weit her. Der Zweck dieser Normen wird auch eher darin gesehen, daß die öffentliche Hand von finanziellen Abenteuern abgehalten werden muß. Wir unterstützen Anregungen, strikte Grenzen für eine Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand anlässlich der anstehenden Änderun-

gen des Grundgesetzes in die Verfassung aufzunehmen. Da sich diese vom Einigungsvertrag erzwungenen Änderungen des Grundgesetzes ohnehin nur im Wege von Paketlösungen verwirklichen lassen, mag eine Chance bestehen, dafür die erforderliche Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat zu erreichen. Auf Gemeindeebene wären legislative, vielfach auch nur administrative Hindernisse zu beseitigen, welche einem verstärkten Contracting out im Wege stehen können (Kommunalaufsichtsrecht, partiell auch das Steuerrecht). Namentlich für die Kommunen in den fünf neuen Bundesländern wäre solch vergrößerter Handlungsspielraum wünschenswert (zum Vorschlag obligatorischer Privatisierungsrechnungen siehe oben Ziffer 36).

#### *Anreize zur Privatisierung*

48. Positiv ist an Anreize für eine entschlossene weitere materielle Privatisierung auf allen Ebenen zu denken. Der Widerstand seitens betroffener Unternehmensleitungen pflegt eher gering zu sein. Viele ziehen eine Kontrolle durch die anonymen Kräfte des Marktes der persönlichen Abhängigkeit von Politfunktionären vor. Im Einzelfall erweist sich das Instrument des "goldenen Händedrucks" als hilfreich. Einem Widerstand betroffener Belegschaften läßt sich – wie englische Erfahrungen belegen – durch ein Angebot von Belegschaftsaktien zu Vorzugspreisen entgegenwirken. Der größte Widerstand kommt aus dem Bereich politischer Mandatsträger. Jede Form der Privatisierung wie der Deregulierung führt zu einem Abbau politischer Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten. Hier auf Einsicht zu setzen, führt jedenfalls in sensitiven Bereichen wie Bundespost, Rundfunk u.ä. nicht zum Erfolg. Man wird auf Handlungszwänge setzen müssen. Sie ergeben sich einerseits aus den sich abzeichnenden finanziellen Belastungen des öffentlichen Gesamthaushalts als Folge der deutschen Wiedervereinigung. Sie ergeben sich andererseits daraus, daß die Bundesrepublik ordnungspolitisch bedingte Vorsprünge im internationalen Standortwettbewerb weitgehend eingebüßt hat, in einzelnen Bezügen – namentlich in der Telekommunikation – sogar ins Hintertreffen geraten ist.