

Verstaatlichung und Entstaatlichung von Aufgaben

Viele Vorträge, die ich zum Thema „Entstaatlichung“ gehört habe, begannen mit der Bemerkung, das Thema sei ideologisch vorbelastet. Dies ist richtig, wenn der Begriff in seiner ursprünglichen Bedeutung verwendet wird: als Gesamtheit der von einer Bewegung oder Gesellschaftsgruppe hervorgebrachten Denksysteme, Wertungen und geistigen Grundeinstellungen.

Wenn jedoch Befürwortern einer Entstaatlichung ein Angriff auf den Sozialstaat¹ im Geiste des Neokonservatismus vorgeworfen wird, dürfte es sich eher um die negativ besetzte Bedeutung des Begriffes „Ideologie“ handeln. Danach wird in einem „tendenziell falschen Bewußtsein“ eine gesellschaftliche Ordnung im Interesse der herrschenden Schichten verabsolutiert.

Dagegen möchte ich mich von Anfang an wenden. Entstaatlichung bedeutet keineswegs eine Rückdrängung der ordnungspolitischen Verantwortung des Staates für das Prinzip der Sozialstaatlichkeit, auch nicht eine Aufkündigung des Konsenses über die Notwendigkeit einer globalen staatlichen Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation, oder der öffentlichen Sicherung der sozialen Belange der Bevölkerung (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Altersversicherung, Sozialhilfe, Umweltschutz etc.).

Die Forderung nach Entstaatlichung hängt zusammen mit einer normativen Vorentscheidung, ob die Leistungserstellung in einer Volkswirtschaft grundsätzlich durch private oder staatliche Unternehmen erfolgen soll; und damit, ob sich der Staat auf seine eigentliche Aufgabe der Rahmensetzung und der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung beschränken soll, anstatt wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitische Ziele mit Einzelinterventionen zu verfolgen.

Ein marktwirtschaftliches Leitbild, das auf den Grundaxiomen der dezentralen Entscheidungsstruktur und des Privateigentums aufbaut, fordert prinzipiell die private Leistungserstellung im Wettbewerb. Dabei ist selbstverständlich unbestritten, daß bestimmte Aufgaben nur durch öffentliche Unternehmen erfüllt werden können. Strittig ist indessen die Frage nach dem notwendigen und vertretbaren Ausmaß des staatlichen Anteils in einer Marktwirtschaft. Warum? Aus dem Nebeneinander von öffentlichen und privaten Unternehmen können sich nämlich leicht Konflikte ergeben, die sich zu Lasten der Privaten auswirken. Dies ist der Fall, wenn der Staat bei einer Interessenkollision zwischen seinen Funktionen als Träger hoheitlicher Gewalt und seinen Interessen

¹ ÖTV (Hrsg.), Privatisierung – Angriff auf den Sozialstaat, Sept. 1983.

als Teilnehmer am Wirtschaftsleben den politischen Präferenzen den Vorrang gibt. Schon die jederzeitige Möglichkeit der Intervention bedeutet aber eine Bedrohung der marktwirtschaftlichen Ordnung und damit des wettbewerblichen Steuerungssystems, das eine optimale Verteilung der Ressourcen und der Güterversorgung der Volkswirtschaft gewährleistet.

Dieses System beruht auf drei konstitutiven Elementen: dem freien Preissystem, dem funktionierenden (funktionsfähigen) Wettbewerb und der Dispositionsfreiheit der Wirtschaftssubjekte, der als Pendant die Risikotragung im Wettbewerb gegenübersteht.

In vielen Fällen fehlt bei öffentlichen Unternehmen der wettbewerbliche Zwang, sich den Marktverhältnissen flexibel anzupassen. Dann aber kollidieren sie mit den genannten Grundelementen.

So werden Preise häufig nicht im Wettbewerb gebildet, sondern z. B. aus sozial- oder wirtschaftspolitischen Gründen administriert, was gegenüber konkurrierenden Privatunternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Auch entstehen bewußt oder automatisch Wettbewerbsverzerrungen, weil die öffentlichen Betriebe tatsächlich oder vermeintlich auf staatliche Budgets zurückgreifen können. Somit letztlich ohne Konkursrisiko operierend, entfällt der Rationalisierungs- und Innovationszwang. Es entsteht die Gefahr, daß private Unternehmen, die ihr Wirtschaftsrisiko selbst tragen müssen, deshalb vom Markt verdrängt oder vom Marktzugang abgehalten werden. Insoweit wird der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus, der unternehmerische Erfolge oder Mißerfolge eindeutig zurechenbar macht, außer Kraft gesetzt.

Schließlich ist das Privateigentum an Produktionsmitteln mit der Dispositionsfreiheit unverzichtbar verbunden. Es prägt und erhält den Grundcharakter der Marktwirtschaft, weil es die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die optimale Teilnahme am wirtschaftlichen Geschehen ermöglicht. Mithin stellen alle Maßnahmen zur Förderung des Eigentums auch eine Maßnahme zur Stabilisierung des marktwirtschaftlichen Systems dar.

Dieser Grundgedanke läßt sich sicher nicht verabsolutieren. Er regelt jedoch die Beweislast, ob eine Aufgabe staatlich oder privat ausgeführt werden soll, in der Form, daß es für die staatliche Aufgabenerfüllung einer besonderen Rechtfertigung bedarf.

Aspekte der Verstaatlichung – dargestellt am französischen Beispiel

Eine solche Rechtfertigung sah die sozialistische französische Regierung bei ihren jüngsten Verstaatlichungen² in der Überwindung der Wirtschaftskrise, die auf private Investitionsschwäche zurückzuführen sei. Dazu brauche der Staat „autonome lebens- und konkurrenzfähige Unternehmen“ mit „strategischem“ Charakter für die Volkswirtschaft. Die verstaatlichten Unternehmen sollten dann zur „Speerspitze“ einer

² Vgl. dazu *Langer/Hahn/Minet*, Europäische und marktwirtschaftliche Aspekte der französischen Verstaatlichung, FIW-Schriftenreihe Heft 101, Köln, Berlin, Bonn, München 1982.

„groß angelegten Industriepolitik“ und im „internationalen Wirtschaftskampf“ gemacht und als Hebel zu einer strukturellen Bereinigung ganzer Branchen genutzt werden.

Inzwischen sind zwei Jahre vergangen und die Bedenken, die sich aus ordnungspolitischer Sicht gegen Staatsunternehmen in der Marktwirtschaft ergeben, nehmen fast lehrbuchhaft Gestalt an. So sollen sie nach dem ersten Bericht der Sonderkommission des französischen Abgeordnetenhauses nicht an der Gewinnerzielung im Wettbewerb, sondern an der Entwicklung von Technologien, „strategischen“ Produkten und der sozialen Erneuerung orientiert sein. Das bedeutet aber eine abrupte Abkehr vom Wettbewerbsmechanismus. Eine solche Praxis können sich die Unternehmen nur leisten, weil sie auf die Staatskasse zurückgreifen können. Allein für 1982 benötigten die Staatsunternehmen zur Sanierung mehr als 10 Mrd. Francs aus öffentlichen Mitteln. Trotz einschneidender Umstrukturierungsmaßnahmen wächst der Zuschußbedarf weiter an.

Wettbewerbsverzerrend wirkt sich weiter aus, daß die ebenfalls verstaatlichten Banken die für Investitionen verfügbaren Finanzierungsmittel vorrangig in die nationalisierten Unternehmen fließen lassen.

Außerdem wirken die Umstrukturierungen konzentrativ. Die verstaatlichten Unternehmen tendieren zu monopolistischen Marktformen mit der Begründung, die gestellte Aufgabe so besser erfüllen zu können.

Schließlich ist es auch keine Theorie, daß den Unternehmen Investitionsauflagen gemacht werden. Investitionen, die ohne Sonderkonditionen bei Steuern oder Krediten nicht zustande gekommen wären, bedeuten aber das Mitschleppen unrentabler Betriebe und Fehlinvestitionen und somit eine Verlagerung der Beschäftigungsprobleme von der Gegenwart in die Zukunft.

Prüft man die Argumentation der französischen Regierung, daß der Weg aus der Wirtschaftskrise nur von verstaatlichten Unternehmen gebahnt werden könne, so vermag mich diese Argumentation nicht zu überzeugen. Die Entstehungsgeschichte der Verstaatlichungsforderung entwickelte sich doch vor einem Hintergrund, der weniger Ausdruck wirtschaftlicher Notwendigkeit als eines politisch und ideologisch motivierten Konzepts war, dem die Regierung treu bleiben wollte.

Die Verstaatlichungsidee geht zurück auf das gemeinsame Programm von Sozialisten und Kommunisten von 1972. Damals ging es um einen neuen gesellschaftspolitischen Kurs mit dem Ziel, die „Herrschaft des Großkapitals“ zu brechen. Die Entscheidung, welche Unternehmen verstaatlicht werden sollten, war insofern nicht das Ergebnis einer Analyse wirtschaftlicher Notwendigkeiten, sondern das Ergebnis eines Verhandlungskompromisses.

Die Zielsetzung, den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kurs zu ändern, findet sich auch bei den vereinzelten Forderungen nach einer Verstaatlichung in der Bundesrepublik Deutschland. Die schlechten Erfahrungen in Frankreich, oder mit den verstaatlichten Industrien in England und Österreich werden dabei ohne weiteres zur Seite geschoben.

Entstaatlichung – eine ordnungspolitische Aufgabe

Lassen Sie mich an dieser Stelle das Thema Verstaatlichung abrechnen und wieder zum zweiten Teilaspekt des Referates zurückkommen: der Privatisierung, die inzwischen auch Ziel der amtlichen Wirtschaftspolitik geworden ist.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 zu einer Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft bekannt. Wörtlich heißt es:

„Alle geschichtlichen Erfahrungen dieses Jahrhunderts lehren: eine Wirtschaftsordnung ist um so erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem Einzelnen seine Freiheit läßt. Die soziale Marktwirtschaft ist wie keine andere Ordnung geeignet, die Gleichheit der Chancen, Eigentum, Wohlstand und sozialen Fortschritt zu verwirklichen. Wir wollen nicht mehr Staat, sondern weniger; wir wollen nicht weniger, sondern mehr persönliche Freiheit“.

Bezogen auf die öffentlichen Unternehmen hatte die Bundesregierung bereits zuvor im Jahreswirtschaftsbericht 1983 ausgeführt, daß zu einer konsequent an den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft ausgerichteten Wirtschaftspolitik vor allem gehört, „die Staatstätigkeit auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren, öffentliche Dienstleistungen möglichst auf Private zu übertragen, wo diese sie besser erfüllen können, und öffentliches Vermögen dort zu privatisieren, wo dies ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange möglich ist“ (Ziffer 18).

Ich kann diese Ausführungen als Privatisierungsleitsätze nur voll unterstreichen.

Da die Aufteilung zwischen der privaten und staatlichen Sphäre keinen absoluten Regeln unterliegt, muß eine Bewertung aus ordnungspolitischer Sicht erfolgen. Dabei kann man davon ausgehen, daß der Bereich der staatlichen Eingriffsverwaltung, zu der die hoheitlichen Aufgaben zählen (Gebote, Verbote, Anordnungen) in aller Regel nicht privatisierungsfähig ist. Möglichkeiten einer Privatisierung ergeben sich in erster Linie bei der Leistungserstellung. In diesem Bereich sind staatliche Aufgaben nach den Grundsätzen unseres marktwirtschaftlichen Systems immer wieder auf die Notwendigkeit ihrer staatlichen Erledigung hin zu überprüfen. Dabei genügt es nicht, einige politische Ziele zu nennen, die sich mit öffentlichen Unternehmen verfolgen lassen, um deren Berechtigung zu belegen. Vielmehr ist nachzuweisen, daß unter allen grundsätzlich geeigneten wirtschaftspolitischen Instrumenten das öffentliche Produktionsmitteleigentum das beste und billigste ist. In vielen Fällen ist die Privatisierung schon dadurch als möglich anzusehen, weil private und öffentliche Unternehmen gleiche Aufgaben erfüllen und in Konkurrenz zueinander existieren.

Die laufende Überprüfung auf Privatisierungsmöglichkeiten ist notwendig, weil wir doch ganz klar sehen müssen, daß in den öffentlichen Betrieben, die es heute in der Bundesrepublik Deutschland gibt, eine Logik für die staatliche Bestätigung oder staatliche Eigentümerfunktion nicht erkennbar ist. Die staatliche Unternehmertätigkeit ist eher zufällig. Vieles haben Bund, Länder und Gemeinden ererbt, manches ist historisch gewachsen oder war ganz einfach schon immer so. Dies gilt für Erwerbsunternehmen der öffentlichen Hand ebenso wie für Unternehmen der Daseinsvorsorge oder der Eigenerzeugung.

Ich greife die Frage der Privatisierung deshalb nicht vom Einzelfall her auf, sondern vom Grundsätzlichen. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland läßt die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand prinzipiell zu. Das Grundgesetz sowie die Haushaltsordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden setzen ihr jedoch von der Wirtschaftlichkeitsseite her enge Grenzen. Artikel 114 des Grundgesetzes, § 6 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und § 7 der Bundeshaushaltsordnung verlangen die Aufstellung und die Durchführung des Haushaltsplans nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Berücksichtigt man ergänzend das Subsidiaritätsprinzip, ist der privaten Leistungserstellung der Vorzug zu geben, wenn sie kostengünstiger ist. Daraus ist aber auch Zurückhaltung bei der staatlichen Aufgabenübernahme abzuleiten.

Nach § 65 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung ist die Bundesregierung darüber hinaus verpflichtet nachzuweisen, daß zum Eingehen einer Bundesbeteiligung ein wichtiges Interesse vorliegen muß und der Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt. Über die Frage des wichtigen Bundesinteresses läßt sich natürlich trefflich streiten.

Es kann für dieses Referat dahingestellt bleiben, ob mit den öffentlichen Unternehmen im allgemeinen oder den Bundesunternehmen im speziellen überhaupt eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht werden könnte. Die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit werden aber verletzt, wenn an öffentlichen Unternehmen festgehalten wird, obwohl politische Ziele auf anderen Wegen „billiger“ angestrebt werden können. Der Staat hat doch heute eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Wirtschaftspläne privater Unternehmen erfolgreich zu beeinflussen. Zu denken ist im allgemeinen an die Steuergesetzgebung; im speziellen bspw. an die Unternehmen der öffentlichen Versorgung mit Strom, Gas und Wasser. Hier könnten die energiepolitischen Ziele des Staates durch die Energiegesetzgebung ausreichend gewahrt werden. Die vielfach vertretene These, Versorgungsunternehmen seien nur in der Hand öffentlicher Eigner vertretbar, steht im Widerspruch zu den Tatsachen. Es gibt zahlreiche Versorgungsunternehmen, die überwiegend oder ausschließlich in privatem Besitz sind und die keineswegs mehr Anlaß zu Klagen geben als öffentliche Unternehmen, auch ohne daß der Kontrollaufwand dort höher wäre als in öffentlichen Betrieben.

Dies verallgemeinert kann festgehalten werden, daß branchen- und gesamtwirtschaftliche Ziele, wie Umweltschutz, Sicherung der Energieversorgung oder die Wettbewerbs-, Konjunktur- und Strukturpolitik, durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen gewährleistet werden müssen und nicht durch Einzelinterventionen mit Hilfe öffentlicher Unternehmen.

Privatisierung hilft Wettbewerbsverzerrungen vermeiden

Soweit öffentliche Unternehmen mit privaten konkurrieren, werden die wettbewerblichen Ausgangsbedingungen durch tatsächliche oder vermeintliche Vorteile der Staatsunternehmen vielfach beeinträchtigt.

So klagt ein mittelständischer Unternehmer: „Durch die Existenz eines staatlichen Werkzeugproduzenten sind die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb mit mittelständischen Unternehmen aufgehoben. Denn der staatliche Wettbewerber hat, anders als die mittelständischen Konkurrenten, bei der Praktizierung aller wettbewerbsrelevanten Aktionsparameter kein Existenzrisiko. Man hat zwar nicht den größten Marktanteil, ist aber quasi Marktführer. Andere Motive für die Betätigung der öffentlichen Hand in der Werkzeugproduktion als fiskalische sind nicht bekannt; sie sind nicht einmal den Geschäftsführern dieser Unternehmen gewärtig“. Dieses Beispiel kann durchaus als typisch gelten.

In einigen Fällen erhalten öffentliche Unternehmen steuerliche Sondervergünstigungen; dann z. B. wenn öffentliche Betriebe nicht als Wirtschaftsbetriebe gelten, z. B. Druckereien, Gärtnereien, Gebäudereinigungen, die Gemeinden oder Universitäten angeschlossen sind.

Ein Verdrängungswettbewerb entsteht, wenn chronische Verluste der öffentlichen Betriebe durch die Geduld und Zahlungsbereitschaft der öffentlichen Hand oft ohne energische Gegenmaßnahmen hingenommen werden. Dadurch wird gleichzeitig der Anpassungs- und Umstellungszwang für diese Unternehmen verringert. In vielen Fällen führt dies letztlich zu einer Dauersubventionierung aus Haushaltsmitteln.

Andererseits spielen die öffentlichen Unternehmen keineswegs generell die wettbewerbsbelebende Rolle, die ihnen oft nachgesagt wird. Vielmehr erscheinen manche wettbewerbsscheu und fordern Konkurrenzschutz. Zu denken ist an die Post, die ihr Monopol auch in Bereiche ausdehnt, die keineswegs mit der Notwendigkeit des monopolistischen Netzbetriebes zu begründen sind, z. B. bei der Antenneninstallation oder dem Verkauf von Endgeräten. Auch zeigt ein Blick in die Berichte des Bundeskartellamtes, daß öffentliche Unternehmen keineswegs zu den Unschuldslämmern im Wettbewerb gehören. Eine Vielzahl von Mißbrauchsverfahren belegt das.

Schließlich sind die Wettbewerbswirkungen zu berücksichtigen, die von der Lohn- und Sozialpolitik öffentlicher Unternehmen abstrahlen. Wegen großzügiger Hilfen aus öffentlichen Haushalten können sie Pilotfunktionen übernehmen. Damit werden aber tendenziell auch die Kosten für die im Wettbewerb stehenden Unternehmen nach oben getrieben. Insbesondere für personalintensive Konkurrenzbetriebe, zu denen oft mittelständische Unternehmen gehören, wirkt sich solches Verhalten belastend aus.

Privatisierung stützt mittelstandspolitische Zielsetzungen

Durch die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen in staatlicher Eigenerzeugung wird dieser gesamte Marktbereich dem Wettbewerb entzogen und ist für die privatwirtschaftlichen Anbieter, vor allem kleine und mittlere Unternehmen, nicht mehr zugänglich. Somit wird die potentielle Marktnachfrage verkürzt mit der Konsequenz, daß die Existenzchancen sowie die Gründungsmöglichkeiten neuer mittelständischer Unternehmen entgegen anderslautender politischer Willensbekundungen eingeschränkt werden. Dies aber wirkt sich letztlich zum Schaden der Volkswirtschaft aus.

Anerkanntermaßen sind mittelständische Unternehmen wegen ihrer hohen Anpassungsflexibilität Garanten für eine quantitativ und qualitativ optimale Marktversorgung.

Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen

Hinter der Ablehnung einer Privatisierung durch Arbeitnehmer steht vielfach die Vorstellung, daß die Arbeitsplätze in Unternehmen der öffentlichen Hand sicherer, die Arbeitsbedingungen, die Löhne sowie die sozialen Leistungen in diesen Unternehmen besser seien, und somit die Privatisierung einen sozialen Abstieg bedeute.

Dies läßt sich keinesweg verallgemeinern. Eine Vielzahl öffentlicher Unternehmen wird in privater Rechtsform geführt. Deren Mitarbeiter gehören in der Regel den in der Wirtschaft üblichen Tarifbereichen an. Veränderungen im Gesellschafterkreis berühren folglich bei einer Privatisierung die tariflichen Ansprüche meist nicht, so daß Einkommensverschlechterungen nicht zu befürchten sind. Auch ist es falsch zu glauben, daß Arbeitsplätze bereits durch die Tatsache einer öffentlichen Beteiligung gesichert sind. Grundsätzlich können und dürfen sich auch die Unternehmen der öffentlichen Hand dem Anpassungsdruck nicht entziehen, der mit dem Strukturwandel unserer Wirtschaft verbunden ist. Die Erhaltung von unrentablen Arbeitsplätzen mit Steuermitteln würde nicht nur die ohnehin angespannte Situation der öffentlichen Haushalte verschärfen, sondern auch den unumgänglichen Anpassungsprozeß der übrigen Teile der Wirtschaft zusätzlich erschweren.

Nicht wesentlich anders stellt sich die Lage in den Regie- und Eigenbetrieben dar. Soziale Leistungen dieser Unternehmen, die über die vergleichbarer privater Betriebe hinausgehen, sind häufig gesetzlich oder vertraglich abgesichert und somit nicht oder nicht kurz- oder mittelfristig abzubauen. Aber selbst ohne das staatliche Dach bedeutet private Trägerschaft nicht den Rückfall in den Frühkapitalismus; sind doch auch diese Bereiche durch gesetzliche Regelungen, Gewerbeaufsicht, Tarif- und Manteltarifverträge weitgehend abgesichert.

Auswirkungen auf den Haushalt

Ob und in welcher Höhe Kosteneinsparungen bei einer Privatisierung zu erwarten sind, läßt sich nur im Einzelfall klären. Angesichts steigender Staatsausgaben (1963: 36,7%; 1982: 50,2% am Bruttosozialprodukt) und leerer Haushaltskassen sollten jedoch alle Möglichkeiten zur Ausgabenersparnis genutzt werden. Dazu können auch Privatisierungsmaßnahmen zählen. Ich möchte nur einige tendenzielle Feststellungen treffen.

1. Die Beteiligungen des Bundes sind eine Belastung für den Staatshaushalt. Die zusammengefaßte Rendite aller Beteiligungen ist wegen der Saldierung der Ergebnisse er-

tragreicher und verlustbringender Unternehmen keineswegs beeindruckend. Dabei ist jedoch zu beachten, daß einige Unternehmen von ihrer Zielsetzung her keine Gewinne erzielen sollen. Im Entwurf des Bundesfinanzministers sind für 1984 Einnahmen aus den Bundesbeteiligungen in Höhe von 108 Mio. DM veranschlagt. Diesen Einnahmen stehen Aufwendungen gegenüber, die sich aus der Eigentümerrolle ergeben. Für 1984 werden diese auf 845 Mio. DM geschätzt, so daß sich ein „Verlust“ von 737 Mio. DM ergibt. Dieses Verhältnis hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert.³ Ein Abbau dieser Dauerbelastung des Steuerzahlers ist auf längere Sicht unverzichtbar.

Durch Veräußerung von Anteilen an Unternehmen mit unmittelbarer Beteiligung (Nennwert ca. 5,5 Mrd. DM – ohne Bahn und Post) könnte der Bund Einnahmen erzielen. Bei realistischer Betrachtung des Privatisierungspotentials kann ein Verkauf jedoch nur sukzessiv geschehen, um eine Verschleuderung von Staatseigentum sowie wirtschaftliche und soziale Schäden der betreffenden Unternehmen zu vermeiden. Unter dem Gesichtspunkt einer spürbaren Haushaltsentlastung wäre daher kurzfristig kein bedeutender Beitrag zu erwarten. Gleichwohl sollten sich bietende Privatisierungsmöglichkeiten auch unter diesem Aspekt gesehen werden. Die weitere Teilprivatisierung des Energiekonzerns VEBA ist ein erster Schritt, dem weitere folgen sollten.

2. Ebenso lassen sich keine pauschalen Angaben über mögliche Haushaltsentlastungen bei Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge machen. Der Rückgriff auf Leistungen der privaten Wirtschaft dürfte jedoch in vielen Fällen Kostenvorteile bringen. Bekannt sind zumeist Einzelanalysen wie eine Überprüfung von Regietätigkeiten der Deutschen Bundesbahn im Auftrag des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1980. Danach lagen die Löhne der Bediensteten der Deutschen Bundesbahn im Gleisoberbau durchschnittlich um fast 14% über denen der privaten Bauwirtschaft. Im Werkstätdienst wurden zwar keine Zahlen genannt; die Empfehlung, Personal abzubauen und stärker mit der Industrie zu kooperieren, läßt jedoch einen ähnlichen Hintergrund vermuten.
3. Im Bereich der Eigenerzeugung sind es Einzeluntersuchungen, die die Vorteilhaftigkeit der Privatwirtschaft signalisieren. Zu nennen wäre die Empfehlung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes von 1977, die Naßbaggerei auf private Unternehmen zu verlagern. Ein Jahr später legte der Bund der Steuerzahler eine Studie vor, in der eine Vielzahl praktischer und erfolgreich durchgeführter Privatisierungsmaßnahmen vorgestellt wurde, und schließlich bestätigt eine Analyse des Instituts der Deutschen Wirtschaft aus dem Jahre 1981 diese Ergebnisse mit konkreten Berechnungen.⁴

³ Den Dividendeneinnahmen aus Unternehmen mit unmittelbarer Beteiligung des Bundes in Höhe von etwa 1,273 Mrd. DM standen im Zeitraum 1970 – 1979 Kapitalzuführungen in Höhe von knapp 3,4 Mrd. DM gegenüber. Das sind im wesentlichen Beträge für Kapitalerhöhungen aber auch zum Verlustausgleich. (BT-Drucksache 8/3527 vom 20. 12. 1979 (insbesondere Anlage 4)).

⁴ *Winfried Fuest, Rolf Kroker: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln 1981.*

Durchführung einer Privatisierung

Die Privatisierungsdiskussion hat durch die „Kampfansage“ der Gewerkschaften m. E. einen falschen Zungenschlag bekommen. Es geht nicht darum, ab morgen den öffentlichen Dienst und die öffentlichen Unternehmen abzuschaffen. Es geht darum, den staatlichen Einfluß dort zurückzudrängen, wo er nicht unbedingt notwendig ist. Es geht um den Rückzug der öffentlichen Hand aus der Produktion eines bunten Sammeluriums von Gütern und Leistungen und die Begrenzung seiner Tätigkeiten, wo dies möglich ist.

Dabei müssen abrupte Veränderungen vermieden und allmählich Erfahrungen gesammelt werden. Privatisierungen sollten deshalb über Vorstufen laufen und schrittweise erfolgen. Ohne Anspruch auf ein ausgewogenes Konzept könnte ich mir folgende Stufen vorstellen:

- Unternehmen in privater Rechtsform – vor allem Aktiengesellschaften – werden zunächst teilprivatisiert, so daß der Staat für eine Übergangszeit seinen Einfluß behält.
- Öffentliche Unternehmen, die stärker in die Verwaltung integriert sind, werden zunächst organisatorisch und dann finanziell verselbständigt.
- Öffentliche Aufgaben werden zunächst privaten Unternehmen zur Durchführung übertragen, während die öffentliche Hand die Erledigungskompetenz und damit die Kontrolle beibehält.
- Sofern nach der Privatisierung ein Monopol beibehalten wird, muß eine gewisse Aufsicht zur Wahrung des öffentlichen Interesses erhalten bleiben.

(Überarbeitete Fassung des Referats bei den 14. BITBURGER GESPRÄCHEN am 13. Januar 1984)