

Technische Universität Berlin

FB 14 Wirtschaft und Management
Institut für Volkswirtschaftslehre



Henning Tegner

Technische Universität Berlin
Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik

Privatisierung als Prozess rationaler Wirtschaftspolitik

Forum „Outsourcing staatlicher Aufgaben –
Alternative Finanzierungsmodelle“

Veranstaltung im Rahmen der Kongressmesse
„Effizienter Staat 2001: Resümee der Modernisierung –
Zwischenbilanzen der Verwaltungsreform“

7. Februar 2001, Berlin

Privatisierung als Lernprozess

Nach der ökonomischen Lerntheorie lassen sich Erkenntnisfortschritte nur durch „Versuch und Irrtum“ – *Trial and Error* – gewinnen. Daraus ergeben sich zwei wirtschaftspolitische Optionen: Die eine Option lautet, Fehler in Kauf zu nehmen, um Erkenntnisfortschritte zu erzielen; die andere Option lautet, sich auf das zurückzuziehen, was man hat, und mit Schadenfreude auf diejenigen zu schauen, die sich weiter vorgewagt haben.

Die deutsche Wirtschaftspolitik hat in den letzten Jahrzehnten den zweiten Weg gewählt und wundert sich nun, warum der Investitionsstandort Deutschland so unattraktiv und sein Wachstum so wenig dynamisch sind. Andere Länder, allen voran Großbritannien, haben sich experimentierfreudig verhalten, öffentliche Leistungen privatisiert und die Regulierung nachjustieren müssen. Heute exportieren die Briten ihr dabei erworbenes Wissen weltweit. Deutsche Unternehmen, Banken und Dienstleister haben es in diesem Umfeld schwer. Sie und ihre Beschäftigten zahlen den Preis dafür, dass sich die deutsche Wirtschaftspolitik lange Zeit für den lernunwilligen Weg entschieden hat.

Nichts, was in den letzten Jahren an Privatisierungsfehlern weltweit zu Tage getreten ist, hat die Wissenschaft wirklich überrascht. Nicht, dass die Wissenschaft alle Patentrezepte in der Schublade hätte – doch fundierte Empfehlungen zur besseren Gestaltung des Privatisierungsprozesses kann sie schon leisten. Was die Politik daraus macht, ist natürlich eine andere Frage.

1.1 Rationale Privatisierungskriterien

Wir sprechen in der Ökonomik von Privatisierung, wenn es darum geht, Bereitstellung,

Herstellung oder Finanzierung bislang öffentlicher Leistungen in stärkerem Maße oder vollständig dem privaten Sektor zu überlassen. Aller Erfahrung nach sind damit erhebliche produktive und qualitative Effizienzgewinne zu erzielen, praktischen Erfahrungen zufolge sind 20 Prozent Kosteneinsparungen gegenüber einer öffentlichen Erstellung keine Seltenheit.

Die rationalen und legitimen Kriterien zur Entscheidung für oder gegen die Privatisierung lauten:

1. Gibt es für die betreffende Leistung überhaupt ein Marktversagen, so dass das betreffende Gut nicht, unzureichend oder mit unerwünschten Nebenwirkungen bereitgestellt wird? Wenn nicht, dann sollte die Leistung vom Markt erbracht werden, und öffentliche Unternehmen sollten sich – da ohne Legitimation handelnd – vollständig aus dem Markt zurückziehen.
2. Besteht das Marktversagen darin, dass ein kollektives Gut nicht erbracht wird, weil sich die Nutznießer in einer Art Gefangenendilemma befinden und keinen Anreiz verspüren, zur Finanzierung des Gutes beizutragen? Die Schaffung des Strafrechts oder eines wirksamen Umweltrechts wären dafür ebenso ein Beispiel wie die Finanzierung der Armee oder der Sozialhilfe. Aufgabe des Staates ist es dann, im ersten Schritt herauszufinden, welches Schutzniveau die Bürger in Kenntnis der jeweiligen Kosten wirklich wollen und dieses im zweiten Schritt möglichst effizient durchzusetzen. Schon Ersteres ist keine triviale Aufgabe; auch bei Zweitem werden viele Fehler gemacht. Die Effizienz staatlichen Handelns kann erhöht werden, wenn sich der Staat vor allem auf die Bereitstellung kollektiver Güter konzentriert, nicht auf die Herstellung. Die *Bereitstellung* gibt nur den Handlungsrahmen vor und sollte von der konkreten *Herstellung* gedanklich getrennt werden. Der Staat nimmt seine Bereitstellungspflicht wahr, indem er:

- a. Private Verfügungsrechte so einschränkt, dass strafbewehrte Aktionen oder die Umweltverschmutzung wirksam sanktioniert werden. Dabei gilt das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.
 - b. Mechanismen der Zwangsfinanzierung schafft, z.B. zur Finanzierung der Armee oder des Deichbaus. Mit der Herstellung selbst kann er Private beauftragen. Mit Hilfe der Zwangsfinanzierung kann der Staat auch das Ausmaß privater Wirtschaftsaktivität auf das gewünschte Niveau heben, indem er die Leistung an denjenigen Privaten vergibt, der dafür die geringsten Zuschüsse verlangt. Ist die Vergabe an Private aber mit zu hohen Transaktions- und Gefährdungskosten verbunden, so sollte die Tätigkeit in staatlicher Regie verbleiben. Entscheidendes Kriterium für die Privatisierung ist, dass die Qualität der vergebenen Leistung überwacht und durchgesetzt werden kann. Man geht davon aus, dass dieses Kriterium bei vielen hoheitlichen Aktivitäten sowie bei der inneren und äußeren Sicherheit nicht erfüllt ist.
 - c. Die Bürger zur Abnahme des Gutes bei *einem* der operierenden privaten Anbieter verpflichtet (so bei der Versicherungspflicht oder bei der Aussprache zu Entsorgungspflichten, auf die wir später noch kommen).
3. Besteht das Marktversagen darin, dass sich in dem zu privatisierenden Markt aller Wahrscheinlichkeit nach ein flächendeckendes oder zumindest mehrere regionale natürliche Monopole herausbilden? Unter einem natürlichen Monopol versteht man eine Marktsituation, in der das Gut am kostengünstigsten von einem einzelnen Anbieter bereit- und hergestellt werden kann und die hohe Irreversibilität der Investitionen den Markt unangreifbar macht – typische Beispiele hierfür sind die Netzinfrastrukturen in Verkehr, Telekommunikation, Ver- und Entsorgung. Im natürlichen Monopol besteht die Gefahr, dass der Monopolist überhöhte Preise setzt und so die Nachfra-

ger ausbeutet. Dies zu verhindern ist eine elementare Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die dazu folgende Handlungsoptionen hat:

- a. Sie kann durch die Beseitigung von rechtlich bedingten Marktzutrittschranken die Angreifbarkeit des Marktes erhöhen, so dass die Monopolmacht durch potenzielle Konkurrenz von außen diszipliniert wird – existieren derartige Marktzutrittsschranken, müsste man folgerichtig eigentlich von einem künstlichen Monopol reden. Zahlreiche Monopole im Abfallentsorgungssektor sind solche künstlichen Monopole.
- b. Sie kann eine externe Regulierungsbehörde einrichten, die das Preis- und Wettbewerbsverhalten des Monopolisten kontrolliert und korrigiert.
- c. Sie kann eine Entflechtung des monopolisierten Unternehmensbereiches (zumeist das Netz) von den übrigen Unternehmensbereichen durchsetzen, und das Netz einer speziellen Regulierung unterwerfen.
- d. Sie kann einen Wettbewerb um den Markt entfachen, indem sie die Erbringung der Leistung für eine bestimmte Laufzeit ausschreibt. Derartige Modelle sind auch als Konzessions- oder Betreibermodelle bekannt.

Nur wenn dies alles aufgrund fundamental unüberwindbarer Transaktions- und Gefährdungskosten nicht möglich ist, besteht ein legitimes Wirkungsfeld staatlichen Handelns. Gemessen an dem, worin sich der Staat heutzutage alles betätigt, ist dieses Residuum wahrlich klein. Gleichwohl erfordert es ein effizientes Bereitstellungsmanagement, indem Staat und Verwaltung trotz Marktversagens die legitimen Ziele der Wirtschaftspolitik durchsetzen. Juristen nennen das die Gewährleistungsverantwortung oder Infrastrukturverantwortung des Staates. Dazu werden die Verwaltungen mehr als in der Vergangenheit in der Lage sein müssen, Leistungen im Wettbewerb auszuschreiben, anhand *geeigneter* Kriterien an den effizienten Bieter zu vergeben und die Leistungserfüllung während

der Vertragslaufzeit zu überwachen. Wie man das macht, lehrt ein Blick auf das *Outsourcing* im privaten Sektor.

Daseinsvorsorge und vereinzelte *Negativerfahrungen des Auslands* mit ausgewählten Privatisierungsvorhaben sind keine rationalen und legitimen Kriterien, die gegen eine Privatisierung sprechen.

Unter dem „Deckmantel Daseinsvorsorge“, so der vielsagende Titel der neuesten Broschüre des BDI, lassen sich trefflich illegitime Ziele des Bestandsschutzes und der Besitzstandswahrung unterbringen. Zulässig wäre es, Daseinsvorsorge als die Beseitigung von Marktversagen und die Bereitstellung von Kollektivgütern zu definieren. Dies würde den Befürwortern des Konstruktes Daseinsvorsorge zumindest eine einzelfallabhängige Begründungspflicht abverlangen, der sie sich gegenwärtig mit einer pauschalisierenden Begriffsbildung zu entziehen suchen.

Negative Privatisierungserfahrungen des Auslands schließlich werden in der Regel nur unter wohlgefälligen isolierten Einzelaspekten betrachtet. Aus wissenschaftlicher Sicht ist es unzulässig, vom Besonderen auf das Allgemeine zu schließen. Man muss sich schon die Mühe machen, die Ursachen und Fehler im Einzelnen herauszufinden und zu analysieren.

1.2 Fallbeispiel Abfallwirtschaft

Ein effizienter Staat hätte im Bereich der Abfallpolitik ein lohnendes Feld, seine Effizienz unter Beweis zu stellen. Gegenwärtig ist er davon weit entfernt. Das beginnt in der Abfallsammlung, betrifft die Duale Abfallentsorgung und endet nicht bei der Restmüllentsorgung.

In der Abfallsammlung liegt empirischen Untersuchungen zufolge die mindest-optimale Größe von Entsorgungsgebieten bei 50.000 bis 60.000 Einwohnern. Das heißt, dass die Kommunen in größeren Städten durchaus mehrere private

Entsorger beauftragen könnten. Heute tun sie dies nicht – zu Lasten des Wettbewerbs auf den Entsorgungsmärkten. In Städten mit mehr als 250.000 Einwohnern ist es sogar möglich, dass die Haushalte direkt einen Entsorger beauftragen. Die Verwaltung hätte dann lediglich zu kontrollieren, dass jeder Haushalt einen solchen Entsorgungsvertrag vorweisen kann.

In der Restmüllentsorgung wären aufgrund der technisch bedingten Mindestgrößen zahlreicher Anlagen zwar regionale natürliche Monopole denkbar, allerdings sind diese aufgrund der kaum ins Gewicht fallenden Transportkosten angreifbar. Leider stehen abfallrechtliche Transportverbote und ein regionales Autarkiedenken dieser ökonomisch erwünschten Disziplinierung entgegen. Die Monopole sind also künstlich und gewollt, und zwar von denjenigen, die die Kosten dafür nicht zu tragen haben.

Der Aufbau der Dualen Abfallentsorgung Anfang der 90er Jahre entsprang in erster Linie dem Versuch, der vermeintlichen Verpackungsflut Herr zu werden. Die Übertragung von Verantwortlichkeiten in den privaten Sektor war nicht Ziel, sondern Mittel dieser Politik. Im Ergebnis hat sie mit dem Dualen System Deutschland ein künstliches Monopol geschaffen, das durch überhöhte und teilweise überflüssige Markteintrittsbarrieren geschützt wird. Offenbar fehlte dem Ordnungsgeber eine konkrete Vorstellung, wie er Wettbewerb in der Dualen Abfallentsorgung fördern konnte. Dass sich trotzdem derzeit erste Ansätze von Wettbewerb entwickeln, geschieht nicht wegen, sondern trotz der Verpackungsverordnung.

1.3 Fallbeispiel Öffentlicher Personennahverkehr

Auch der Öffentliche Personennahverkehr war bislang dem Wettbewerb weitgehend entzogen. Mit dem Verordnungsvorschlag KOM (2000) 7 endg. vom

26.7.2000 über „Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen“ bringt die EU-Kommission Bewegung in den Markt. Die Verordnung besagt im Wesentlichen, dass Verkehrsdienste alle fünf Jahre ausgeschrieben werden müssen. Der Schienenpersonennahverkehr sowie der integrierte Verkehr auf Straße und Schiene sollen davon zunächst ausgenommen werden.

Kommunen, die sich dem Leitbild „Effizienter Staat“ verschrieben haben, werden sich wohl nicht davon abschrecken lassen und auch die ausgenommenen Bereiche ausschreiben. Denn die Einbeziehung Privater schafft zugleich immer den Nährboden für neue Finanzierungsmodelle. Die willkommene Finanzierungsfunktion darf allerdings nicht zu Lasten des Wettbewerbs eingesetzt werden. Ein effizienter Staat sorgt sich um die Wohlfahrt der Bürger, nicht das Wohlergehen einzelner Anbieter.