

Stoltenberg, Gerhard; Roth, Wolfgang; Zinn, Karl Georg; Cox, Helmut

Article — Digitized Version

Privatisierung von Bundesunternehmen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stoltenberg, Gerhard; Roth, Wolfgang; Zinn, Karl Georg; Cox, Helmut (1984) : Privatisierung von Bundesunternehmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 2, pp. 59-71

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135887>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Privatisierung von Bundesunternehmen

Im letzten Monat privatisierte der Bund einen Teil seiner VEBA-Beteiligung. Dieser Schritt in Richtung weniger Staat ist nicht unumstritten. Sind Wirtschaftsunternehmen in öffentlicher Hand notwendig? Dr. Gerhard Stoltenberg und Wolfgang Roth sowie die Professoren Karl Georg Zinn und Helmut Cox nehmen Stellung.

Gerhard Stoltenberg

Ein Beitrag zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Länder Westeuropas in ihrer Industriepolitik unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen verwirklicht. In einer Reihe unserer Nachbarländer wurden führende Unternehmen, zum Teil auch ganze Branchen, systematisch verstaatlicht.

Politisch wurde dabei die Auffassung vertreten, der Staat müsse sich – auch als Unternehmer – direkt in die Entwicklung der Wirtschaft einschalten, ihre Struktur verändern, Arbeitsplätze schaffen und erhalten, für bessere und billigere Produkte sorgen und beispielhaft in seinen Unternehmen die sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer verbessern. Es soll nicht bezweifelt werden, daß in diesen Ländern öffentliche Unternehmen durchaus Leistungen vollbracht haben. So kann z. B. die französische Luft- und Raumfahrtindustrie auf zum Teil beachtliche Entwicklungserfolge zurückblicken.

In der Mehrzahl der Fälle wurden verstaatlichte Unternehmen aber über kurz oder lang zu Problemfällen ersten Ranges. Durch jahrelan-

ge Verlustproduktion sind sie zu einer Dauerbelastung der Staatshaushalte auf Kosten der Steuerzahler geworden. Heute können wir eine Konzentration öffentlicher Unternehmen vor allem in strukturell überholten Sektoren feststellen. Viele von ihnen waren nicht in der Lage, die durch die fortschreitende internationale Arbeitsteilung notwendigen Anpassungsprozesse zu vollziehen. Es wäre sicherlich falsch und ungerecht, die Unternehmen allein für diese Entwicklung verantwortlich zu machen. Oft waren es einfach die Vielfalt der Interessen und die Menge der Ansprüche, denen diese Unternehmen gerecht werden sollten bzw. die sie nur unter Hinnahme von Fehlentwicklungen im eigentlichen Unternehmensbereich erfüllen konnten.

Die unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen haben in Europa bis in die letzten Jahre angehalten: Verstaatlichung in Frankreich und Griechenland auf der einen, eine entschlossene Politik der Entstaatlichung in Großbritannien auf der anderen Seite. Die Beweggründe für das britische Programm

der Privatisierung und der Liberalisierung verdienen besondere Aufmerksamkeit, nachdem gerade jetzt in der Bundesrepublik Deutschland wieder die Forderung nach Verstaatlichung von Schlüsselindustrien erhoben worden ist.

Medizin der Liberalisierung

In Großbritannien wurde festgestellt, daß nahezu alle mit der Verstaatlichung verfolgten Ziele nicht erreicht worden sind. Im Gegenteil, die wirtschaftliche Struktur Großbritanniens hat sich laufend verschlechtert und bedurfte einer grundlegenden Erneuerung. Die Arbeitsplätze sind nicht sicherer geworden; gerade in den öffentlichen Unternehmen mußten in den letzten Jahren die Belegschaften beträchtlich reduziert werden, um den Produktivitätsrückstand gegenüber anderen europäischen Ländern aufzuholen. Das Leistungsangebot staatlicher Unternehmen war weder billiger noch qualitativ besser. Die Löhne in den staatlichen Unternehmen waren demgegenüber höher. Die Medizin der Liberalisierung, die der britischen Wirtschaft, insbesondere

den staatlichen Unternehmen, unter der heutigen Regierung verabschiedet wurde, hat sicherlich bitter geschmeckt, aber die Fortschritte in der Genesung sind unverkennbar.

In der Bundesrepublik Deutschland ist unter Konrad Adenauer und Ludwig Erhard die grundsätzliche Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft gefallen. Die rasche Entwicklung der Wirtschaft unseres Landes verdanken wir vor allem dieser Entscheidung. Dabei soll die Bedeutung des Beitrages der öffentlichen Wirtschaft keineswegs übersehen werden. Es genügt, auf die Leistungen der Elektrizitätswirtschaft und der Deutschen Bundespost hinzuweisen. Der große Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft beruht jedoch in erster Linie auf dem absoluten Vorrang der privaten Initiative, dem Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und der Effizienz des Marktes.

Notwendige Strukturanpassungen

Die 70er Jahre haben bewiesen, wie belastbar die Soziale Marktwirtschaft tatsächlich ist. Sie hat die vielfältigen Verstöße der damaligen Finanz- und Wirtschaftspolitik gegen ihre Spielregeln überstanden – wenn auch nicht ohne Schaden. In den 70er Jahren ist es zwar nicht zu Verstaatlichungen von Industriezweigen gekommen, aber dennoch hat sich der Staat fortlaufend ausgedehnt. Die Flut der Gesetze und Verordnungen ist drastisch angeschwollen. Die Ansprüche gegenüber dem Staat nahmen immer mehr zu.

Beim einzelnen Bürger äußerten sie sich in der Erwartung immer höherer Einkommen und einer immer besseren Absicherung gegen die beruflichen und privaten Risiken des Lebens. Bei vielen Unternehmen und Unternehmen entstand die Vorstellung, die öffentliche

Hand werde für den Bestand der Unternehmen – auch bei völlig unzulänglicher Strukturanpassung – sorgen und international erreichte Produktionsanteile durch Subventionen sichern. Diese Haltung mag aus der Sicht des einzelnen Bürgers, eines einzelnen Unternehmens oder einer einzelnen Branche verständlich sein, sie steht aber im Widerspruch zur Grundidee der Sozialen Marktwirtschaft und führt letztlich zu einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Dies wiegt besonders schwer in einem Land, dessen Wohlstand vom Export abhängt und das seine Position in der Spitzengruppe der Industrienationen gegenüber nachdrängenden Wettbewerbern zu verteidigen hat.

In den 70er Jahren ist unter dem Eindruck der in der Nachkriegszeit erzielten Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft und dem damit ge-

schaffenen Polster auch bei uns zum Teil übersehen worden, welche Konsequenzen die Internationalisierung der Märkte mit sich gebracht hat. Die Bundesrepublik kann daher von der Kritik an den europäischen Industrieländern nicht ausgenommen werden, die angesichts der internationalen Herausforderungen notwendigen Strukturanpassungen nicht ausreichend vorgenommen zu haben. Strukturkonservierung und öffentlicher Konsum behielten ein zu großes Gewicht. Die Verlagerung wirtschaftlicher Schwerpunkte in den pazifischen Raum, zum Beispiel nach Kalifornien und Japan, wurde nicht deutlich erkannt und der Öffentlichkeit nicht bewußt. Es wurden nicht genügend Anstrengungen unternommen, z. B. die gerade im asiatischen Raum hohen sprachlichen Barrieren zu überwinden und die Beobachtung der Märkte und Technologien dieser Länder zu vertiefen, um ihnen frühzeitig mit geeigneten Strategien begegnen zu können.

Dies soll keineswegs heißen, daß die deutsche Wirtschaft nicht auch Erfolge erzielt hätte. Es gibt keine Veranlassung, mutlos zu werden. Im Gegenteil, erfolgreiches deutsches Engineering im internationalen Anlagenbau oder der weltweite Erfolg unserer Automobilfirmen sind Beispiele, wie den internationalen Herausforderungen entsprochen werden kann. Dennoch gibt es Rückstände, wie etwa in der Mikroelektronik oder in der Informationstechnologie, die es schleunigst aufzuholen gilt.

Weniger Staat

Bundeskanzler Kohl hat in seiner Regierungserklärung am 4. Mai 1983 klar formuliert: „Wir wollen nicht mehr Staat, sondern weniger; wir wollen nicht weniger, sondern mehr persönliche Freiheit.“ Für die Tätigkeit des Staates als Unterneh-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Gerhard Stoltenberg, 55, ist Bundesminister der Finanzen.

Wolfgang Roth, 43, Dipl.-Volkswirt, ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik.

Prof. Dr. Karl Georg Zinn, 44, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Prof. Dr. Helmut Cox, 46, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität – Gesamthochschule – Duisburg.

mer und als Anbieter öffentlicher wirtschaftlicher Leistungen muß dies heißen:

□ Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind zu vereinfachen und bürokratische Hemmnisse abzubauen. Die Vereinfachung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist 1983 durch einen – bereits im Juli gefaßten – Kabinettsbeschluß vorangetrieben worden. Zur Unterstützung dieser Arbeiten wurde eine *unabhängige Kommission* berufen. Damit sind wichtige Arbeiten an dieser Dauerfrage begonnen worden.

□ Öffentliche Dienstleistungen sind dort zu privatisieren, wo diese durch private Unternehmen ebenso gut oder besser erbracht werden können. Dies muß sich im wesentlichen im kommunalen Bereich vollziehen. Es gibt Anzeichen, daß sich der Prozeß des Umdenkens auf dieser Ebene verstärkt hat. Natürlich muß darauf geachtet werden, daß Qualität und Konditionen des Leistungsangebots durch die Übertragung auf Private nicht leiden. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß die öffentlichen Träger in der Vergangenheit bei ihrem Leistungsangebot des Guten zuviel getan haben.

□ Bei der Veräußerung von Anteilsrechten an Unternehmen als drittem Teilaspekt einer Wirtschaftspolitik, die den Staat auf seine eigentlichen Aufgaben zurückführt, ist in erster Linie an den Bund zu denken. In den letzten 70 Jahren hat sich bei ihm ein beachtlicher Beteiligungsbesitz aufgebaut. Dieser Besitz hat vielfältige Wurzeln. In und nach dem Ersten Weltkrieg (z. B. Aluminiumproduktion) und in der Zeit der gelenkten Autarkie- und Rüstungswirtschaft (z. B. Eisenerzgewinnung und -verhüttung in Salzgitter, Aufbau des Volkswagenwerkes) ist zur Erfüllung der damals als öffentlich verstandenen Aufgaben eine Vielzahl staatlicher Betriebe

und Unternehmen entstanden. In der Nachkriegszeit sind beim Bund mit Entwicklungshilfe, Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Finanzierung von Programmen neue Aufgaben dazu gekommen. Das dafür erforderliche Instrumentarium hat den Beteiligungsbesitz des Bundes beträchtlich vergrößert.

Abbau des Beteiligungsbesitzes

Die CDU/CSU-geführten Bundesregierungen haben in der Nachkriegszeit unter den Zielvorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft energisch die Politik der Veräußerung von entbehrlichen staatlichen Unternehmensanteilen verfolgt. In der Öffentlichkeit sind die damaligen Verkaufsaktionen Preussag, Volkswagenwerk und VEBA noch in Erinnerung. Staatliche Belange sind dadurch nicht beeinträchtigt worden. Unter Unionspolitikern, vor allem den Bundesschatzministern Werner Dollinger und Kurt Schmücker, wurde die systematische Neuordnung und Überprüfung des Beteiligungsbesitzes eingeleitet. Durch das Wahlergebnis von 1969 ist diese Politik unterbrochen worden. Zwar versuchte Bundesfinanzminister Alex Möller im Jahre 1970, mit dem Modell einer Bundesholding ein geschlossenes Konzept für den Beteiligungsbereich zu finden, scheiterte damit jedoch schon an den Meinungsverschiedenheiten in seiner eigenen Partei.

Ein systematischer Abbau des Beteiligungsbesitzes ist innerhalb der damaligen Regierungskoalition weder erörtert noch versucht worden. Regierung und Beteiligungsverwaltung folgten vielmehr konzernpolitischen Vorstellungen der Unternehmen, die eine Politik der Diversifikation verfolgten, um ihre Strukturen zu ergänzen und Auslandsorganisationen aufzubauen. Diese Diversifikation ist vielfach nicht gelungen.

Nach dem Regierungswechsel im Herbst 1982 hat das Bundesfinanzministerium sofort mit einer Bestandsaufnahme begonnen und Prioritäten gesetzt. Die Konsolidierung verlustbringender Unternehmen erhielt den Vorrang, um den Aufbau unkalkulierbarer Haushaltsrisiken zu verhindern.

Gleichzeitig wurde das Bewußtsein dafür geschärft, daß Zurückhaltung beim Erwerb neuer Beteiligungen erwartet wird. Dies war vor allem im mittelbaren Bereich notwendig, der sich in den 70er Jahren im Gegensatz zum unmittelbaren Beteiligungsbereich des Bundes weiter ausgedehnt hatte.

Eine Entscheidung, ob eine Beteiligung verringert oder ganz aufgegeben werden kann, setzt eine sorgfältige Prüfung voraus, ob noch ein wichtiges Bundesinteresse an ihr besteht. Sollte diese Frage bejaht werden, muß geprüft werden, ob die Beteiligung in bisheriger Höhe notwendig ist. Diese Untersuchungen sind im Gang. Ergebnisse werden 1984 dem Bundeskabinett berichtet.

Die Reduzierung der VEBA-Beteiligung des Bundes von 43,75 % auf 30 % ist bereits wenige Monate nach der Bundestagswahl am 26. Oktober 1983 beschlossen und im Januar 1984 plangemäß vollzogen worden. Mit dieser Entscheidung wurde die ordnungspolitische Entschlossenheit dieser Bundesregierung bekundet, ihre Beteiligungspolitik neu zu gestalten.

An der VEBA-Entscheidung ist von Vertretern der Opposition grundsätzliche Kritik geäußert worden. Es wurde die Meinung vertreten, gerade auf dem Energiemarkt seien oligopolistische Strukturen vorhanden. Der Bund müsse daher an einer starken, einer mehrheitlichen Beteiligung interessiert sein. Die früheren Bundesregierungen haben in den 70er Jahren keine

Mehrheitsbeteiligung begründet, sondern das zunächst propagierte Konzept eines nationalen Mineralölkonzerns stillschweigend fallen lassen. Der Stimmrechtsvorzug des Bundes, der bei der Teilprivatisierung 1965 geschaffen worden war, wurde bereits 1971 aufgehoben.

Veräußerungsmaßstäbe

In der Öffentlichkeit wird verschiedentlich die Meinung vertreten, die Bundesregierung veräußere ertragsstarke Beteiligungen und behalte die Verlustunternehmen. Dieses Argument führt in die Irre. Maßgeblich ist, ob ein wichtiges Interesse des Bundes gegeben ist oder nicht. Ist ein solches nicht erkennbar oder kann es mit einer niedrigeren Beteiligung wahrgenommen werden, muß verkauft

werden können. Anders als bei Privatkonzernen kann es nicht Aufgabe des Staates sein, Umfang und Zusammensetzung seines unmittelbaren Beteiligungsbesitzes am Prinzip des Gewinn- und Verlustausgleichs zwischen seinen Beteiligungen zu orientieren. Entscheidend ist allein das wichtige Bundesinteresse. Ferner muß Flexibilität gewahrt werden: Es entstehen neue Aufgaben, andere verlieren an Bedeutung. Dem muß durch Reduzierung auch ertragsstarker Beteiligungen entsprochen werden können. Hinzu kommt die Verpflichtung, Verluste durch Strukturanpassungen abzubauen.

Der Abbau von Bundesbeteiligungen wird bei uns bei weitem nicht das finanzielle Ausmaß wie in Großbritannien erreichen. Dort wer-

den in der gegenwärtigen Legislaturperiode Erlöse von 7,5 Mrd. Pfund, das sind rund 30 Mrd. DM, erwartet. Der erheblich geringere Umfang des Bundesbesitzes läßt im Vergleich dazu nur wesentlich bescheidenere Summen erwarten. Diese werden zum weiteren Abbau der Neuverschuldung verwendet. Die Haushaltsentlastung steht dabei jedoch nicht im Vordergrund der Überlegungen der Bundesregierung. Entscheidend ist, daß unsere Wirtschaft flexibel auf binnenwirtschaftliche Strukturveränderungen reagiert und sich den von außen kommenden Herausforderungen gewachsen zeigt. Sie muß jederzeit den Bedürfnissen der Märkte genügen können. Hierzu hat auch eine Neugestaltung unserer Beteiligungspolitik beizutragen.

Wolfgang Roth

Ein schlüssiges Konzept fehlt

Die Bundesregierung hat in den Jahreswirtschaftsberichten 1983 und 1984 wiederholt eine Privatisierung von Bundesvermögen angekündigt, es bisher aber versäumt, ein klares Konzept vorzulegen und im Deutschen Bundestag zur Diskussion zu stellen. Dieses Versäumnis hält sie jedoch nicht davon ab, mit dem Verkauf von VEBA-Aktien und einer stufenweisen Absenkung des Bundesanteils am Nennbetrag des Kapitals von 43,75 % auf nunmehr 30 % (und nach vollzogener Kapitalerhöhung auf etwas über 25 %) vorzuprellen und hier eine Politik der vollendeten Tatsachen zu schaffen. Dabei wurde noch außerordentlich dilettantisch vorgegangen. Gelegentliche

Hinweise der Bundesregierung, die einzelnen Ministerien seien angewiesen, im Laufe des Jahres 1984 eine Überprüfung aller Bundesbeteiligungen vorzunehmen, zeigen deutlich, daß es bisher überhaupt noch kein abgestimmtes Handlungskonzept zur Herbeiführung sachgerechter Entscheidungen gibt. Es wird gewuschelt und Stoltenberg macht Kasse.

Widersprüche können so auch nicht ausbleiben: Während der Bundeskanzler zunächst noch erklärte, der Erlös des Aktienverkaufs bei VEBA werde zur zusätzlichen Förderung innovativer junger kleiner und mittlerer Unternehmen eingesetzt, setzte der Bundesfinanzminister eine Herabsetzung der aktuel-

len Neuverschuldung des Bundes durch. Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen dauerhaften Konsolidierungsbeitrag, sondern nur um eine einmalige finanzielle Abdeckung konsumtiver Ausgaben. Mit anderen Worten: Öffentliche Vermögensreserven müssen für kurzfristige Konsolidierungserfolge erhalten (Verschleuderung von Staatsvermögen).

Die inhaltlich eher verschwommene Privatisierungsdebatte in der Bundesrepublik wirkt für die Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung wegen der hiervon gerade auf ausländische Kunden ausgehenden Ankündigungseffekte geschäftsschädigend. So werden von den Kunden bindende Erklärungen über

den weiteren Bestand der Unternehmen und die Einhaltung der Verträge verlangt. Aufträge sind im internationalen Wettbewerb schwerer zu plazieren, die Unternehmen geraten in die Verlustzone, Arbeitsplätze gehen verloren. Über den aktuellen Bezug hinaus kommt der Teilprivatisierung von VEBA aber auch grundsätzliche ordnungspolitische Bedeutung zu. Es geht um das Verhältnis öffentlich beeinflusster zu den anderen Unternehmen und um ihre Aufgabenstellung in der Zukunft.

Ordnungspolitische Problematik

Wir leben in der Bundesrepublik in einer gemischten Wirtschaftsordnung mit einer historisch gewachsenen Unternehmensstruktur. Sie ist vorrangig privatwirtschaftlich organisiert, es besteht aber gerade bei den Großunternehmen ein erheblicher öffentlicher Einfluß, ganz abgesehen von der Vielzahl von Unternehmen auf gemein- oder genossenschaftlicher Basis. Einige wenige Zahlen mögen dies belegen: Im Jahre 1983 bestand bei 90 der 500 umsatzstärksten Unternehmen eine Beteiligung des Bundes, der Länder oder Gemeinden. Der Bund (einschließlich Sondervermögen) ist allein an 170 Unternehmen mit einem Nennkapital von über 12 Mrd. DM unmittelbar beteiligt. Hinzu kommen noch mittelbare Bundesbeteiligungen an 856 Unternehmen in den verschiedensten Bereichen der Wirtschaft; Großunternehmen im Verarbeitenden Gewerbe (einschließlich Konzerntöchter), Handels- und Verkehrsunternehmen.

Hiermit werden ganz unterschiedliche wirtschaftspolitische Ziele verfolgt. Die pauschale Forderung nach Privatisierung wird dieser Vielfalt der Unternehmen in den verschiedenen Bereichen, der Unternehmensformen und der hiermit angestrebten wirtschaftspolitischen

Ziele keineswegs gerecht. Es kommt in der Praxis vielmehr auf jeden Einzelfall an (Einzelfallprüfung). Die Bundesregierung ist auch bisher schon nach § 65 der Bundeshaushaltsordnung gehalten, von Zeit zu Zeit zu überprüfen, ob das für Bundesbeteiligungen erforderliche „wichtige Interesse des Bundes“ noch gegeben ist oder ob „sich der vom Bunde angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.“ Hierzu bedarf es also keiner ideologischen Floskeln.

Einigkeit besteht über die Parteigrenzen hinweg darin, daß die öffentlich beeinflussten Unternehmen auf die Dauer und im Durchschnitt wirtschaftlich arbeiten müssen. Nur leistungsfähige öffentliche Unternehmen können die Arbeitsplätze auf Dauer sichern. Übereinstimmung sollte aber auch darüber bestehen, daß die Beteiligungspolitik des Bundes keine Einbahnstraße in Richtung auf staatliche Entpflichtung von öffentlichen Aufgaben sein darf. Wo der Markt allein Chancen für mehr Beschäftigung und qualitatives Wachstum in der Zukunft wegen unkalkulierbarer Entwicklungsrisiken, des hohen Kapitalbedarfs, der langen Ausreifungszeit von Investitionen oder wegen anderer Hemmnisse nicht realisiert, sind staatliche Initiativen bis hin zu Unternehmensbeteiligungen und -gründungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen erforderlich. Denn ein Staat, der sich angesichts hoher Dauerarbeitslosigkeit darauf beschränkt, nachträglich die ärgsten Auswirkungen von Wirtschaftskrisen auszubügeln, ansonsten aber lediglich Rahmendaten setzt und den Staatshaushalt in Ordnung hält, der tut für unsere – in starkem Maße – exportabhängige Volkswirtschaft einfach zu wenig, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit die Arbeitsplät-

ze dauerhaft zu sichern und den notwendigen strukturellen Anpassungsprozeß erfolgreich mit voranzubringen. In diesem Bereich ist mehr wirtschaftspolitische Phantasie durch eine zukunftsorientierte staatliche Strukturpolitik erforderlich.

Sozialdemokratische Grundsätze

Ordnungs- und gesellschaftspolitische Fragen haben bei den wirtschaftlichen Konzentrationstendenzen und der Bedeutung von Großunternehmen für den Wirtschaftsaufbau seit eh und je im Mittelpunkt sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik gestanden. Bereits im Godesberger Programm von 1959 wird darauf hingewiesen, daß Großunternehmen „Herrschaftsmacht über Menschen aus(-üben)“ und „Wettbewerb durch öffentliche Unternehmen . . . ein entscheidendes Mittel zur Verhütung privater Marktbeherrschung (darstellt).“ Der Orientierungsrahmen von 1975 entwickelt diese Gedanken fort und kommt schließlich zu dem Ergebnis, daß „öffentliche . . . Unternehmen . . . dort tätig werden (sollen), wo die Prinzipien der Gegenmacht . . . dies gebieten, private Initiative fehlt oder übergroße Risiken bei anerkanntem Bedarf vorliegen.“ Hierbei könne aber auf das Prinzip der Kostenminimierung nicht verzichtet werden.

Diese Grundsätze haben nach wie vor Gültigkeit. Sie bilden gewissermaßen den Rahmen für die Auseinandersetzung über die Privatisierung. Dieser Rahmen muß aber mit konkretem Inhalt gefüllt werden. So ist gerade zu kritisieren, daß die Befürworter von Privatisierungen sich öffentlich entweder überhaupt nicht oder nur unzulänglich mit den Gründen auseinandersetzen, warum es auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zu unmittelbaren oder mittelbaren öffentlichen Beteiligungen gekommen ist und welche

wirtschaftspolitischen Ziele man hiermit verfolgen will. Drei Hauptgründe für öffentliche Unternehmensbeteiligungen stehen im Vordergrund:

- Ergänzung des marktwirtschaftlichen Systems durch Bedarfsdeckungsmonopole im schienen-, verteilungs- und leitungsgebundenen Bereich;
- Ordnungsfunktion im freien Wettbewerb auf vermachteten oder verkrusteten Märkten zur Sicherung des Wettbewerbs und zum Schutze der Endverbraucher;
- Verwirklichung übergeordneter gesamt-, sektoral- oder regionalwirtschaftlicher Ziele, die privat- und gewinnorientierte Unternehmen nicht auf sich nehmen wollen oder können.

Der VEBA-Fall

Eine Privatisierung öffentlicher Erwerbsunternehmen ist jeweils mit der Verwirklichung anderer wirtschafts- und allgemeinpolitischer Ziele gegeneinander abzuwägen. Bei VEBA besteht nach wie vor ein starkes öffentliches Interesse, die bei der Rohölversorgung vorherrschende oligopolistische Marktstruktur multinationaler privater Anbieter zu durchbrechen, weil es sonst in Knappheitssituationen auf dem Weltölmarkt zu nicht zu rechtfertigenden Preisanhebungen der Ölkonzerne kommt. Diese Erfahrungen haben seinerzeit auch nach

dem Ausbruch der ersten Ölpreiskrise 1973/74 dazu geführt, mit der VEBA zumindest in bescheidenem Umfang einen deutschen Mineralölkonzern zur besseren Sicherung unserer Ölversorgung aufzubauen und mit der Zeit auch als Gegenmacht zu den weltweit operierenden übermächtigen Ölkonzernen zu entwickeln. Leider ist man damals auf dem halben Weg stehen geblieben. Immerhin stellte der Bund Finanzmittel zur Verfügung und erwarb eine Beteiligung an der VEBA-AG von 43,75 %.

Es soll nicht unvergessen bleiben, daß damals der Abgeordnete Graf Lambsdorff diese Bemühungen unterstützte und am 10. Januar 1974 im Tagesdienst der FDP wörtlich erklärte: „Nur durch die Zusammenfassung der zersplitterten nationalen Mineralölinteressen kann unsere Nachfragepotenz und damit unsere Marktstellung im internationalen Geschäft verstärkt werden.“ Gilt diese Einschätzung nach den verheerenden Auswirkungen der zweiten Ölpreiskrise 1979/80 heute nicht mehr? Der ideologische Opportunismus des Grafen Lambsdorff wird hier ebenso deutlich, wie wenn mitten in der Privatisierungseuphorie eine De-facto-Verstaatlichung von ARBED-Saarstahl stattfindet.

Mit den ideologischen Floskeln der Privatisierung und Entbürokratisierung hat die Koalition aus CDU/CSU und FDP bei den Bürgern Erwartungen geweckt und sich selbst

unter Erfolgsdruck gesetzt, ohne indes über ein Konzept zu verfügen. Trotz positiver Erfahrungen mit der VEBA zieht sich der Bund nunmehr praktisch auf eine Sperrminorität zurück. Die Durchsetzung übergeordneter energiepolitischer Ziele zur Sicherung einer preiswerten Ölversorgung wird hierdurch eher beeinträchtigt als gefördert. Die reinen Unternehmensinteressen nach einer möglichst hohen Gewinnerzielung dominieren. An dieser wirtschaftspolitischen Bewertung ändert sich auch dadurch nichts, daß die Aktienanteile zuerst der Belegschaft angeboten wurden.

Tiefgreifende Verunsicherung

Als erschwerend kommt hinzu, daß der Verkaufserlös von 700 Mill. DM nicht unmittelbar zur Verbesserung der zukünftigen Beschäftigungs- und Wachstumschancen etwa durch zusätzliche Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen im risikoreichen hochinnovativen Bereich der Wirtschaft eingesetzt wird, sondern lediglich zur einmaligen Absenkung des Haushaltsdefizits und somit zur staatlichen Finanzierung laufender konsumtiver Ausgaben herhalten muß. Von einem dauerhaften Konsolidierungsbeitrag zur Absenkung des strukturellen Defizits kann also überhaupt keine Rede sein.

Der Verkauf der VEBA-Aktien stellt einen Schritt in die falsche Richtung dar. Die Opposition fordert

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

von der Bundesregierung mit großem Nachdruck, daß sie ihre wahren Absichten nicht hinter ideologisch zwiespältigen Formeln verbirgt und stückweise vollendete Tatsachen schafft, sondern endlich ein schlüssiges Konzept für die Zukunft

der Bundesunternehmen vorlegt, bevor überhastete unausgewogene Entscheidungen getroffen werden. Die Opposition tritt für leistungsfähige öffentliche Unternehmen ein, die über die unmittelbaren wirtschaftlichen Unternehmensinteressen hin-

aus auch ihre gesamtwirtschafts-, struktur- und ordnungspolitischen Aufgaben erfüllen können. Leerformeln helfen hier nicht weiter, sie bewirken nur eine tiefgreifende Verunsicherung bei den öffentlichen Unternehmen.

Karl Georg Zinn

Privatisierung – eine öffentliche Angelegenheit

Für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen gibt es im Einzelfall gute und schlechte Gründe, wie auch umgekehrt die Übernahme privatkapitalistischer Betriebe in öffentliche Regie mal gute und mal schlechte Argumente zu bieten hat. Doch wenn eine Privatisierungskampagne betrieben wird, so spielen die konkreten Details keine zentrale Rolle mehr. Vielmehr geht es eher um symbolische Handlungen im Rahmen einer ideologischen Grundposition. Wer daran glaubt, daß privates Wirtschaften grundsätzlich und stets besser sei als das, was die öffentlichen Hände zu bieten haben, wird geneigt sein, Privatisierung als Selbstzweck zu betreiben, auch dann, wenn die Unternehmensführung des jeweils zur Privatisierung anstehenden Unternehmens ohnehin schon privatwirtschaftlich, genauer: marktwirtschaftlich operiert – und das durchaus mit Erfolg. Privatisierungspolitik als Dokumentation eines wirtschaftspolitischen Credos hat dann allenfalls noch darauf zu achten, daß der Zeitpunkt für die Veräußerung öffentlichen Vermögens gut gewählt wird; daß der öffentliche Besitz nicht zu Spottpreisen in andere Hände geht. Eine Börsenhausse scheint solch ein guter Zeitpunkt zu sein.

Privatisierung ist im Verständnis ihrer Befürworter, etwa des Bundes

der Steuerzahler, ein Prozeß: die Leistungsverwaltung – in Abgrenzung zur Eingriffsverwaltung – soll generell abgebaut werden. Das Mittel hierzu, die „Entstaatlichung“, zielt auf Verminderung der wirtschaftlichen Handlungsspielräume des Staates. Die dahinter stehende theoretische Konzeption entstammt dem alten Wirtschaftsliberalismus: je weniger Staat, um so besser. In den USA heißt das Deregulation und umfaßt auch den Abbau vieler Schutzbestimmungen.

Vorteile öffentlicher Unternehmen

Privatisierung ist also Teil einer generellen Konzeption, kein pragmatisch abwägendes Vorgehen im Einzelfall. Dies läßt sich auch an jener pauschalen Argumentationsweise ablesen, die Nachteile und Ineffizienzen, die in Einzelfällen bei öffentlichen Unternehmen (nicht anders als auch bei einzelnen Privatunternehmen) vorliegen mögen, verallgemeinert. Die Ursachen, die einstmals für die Übernahme eines Unternehmens in öffentliches Eigentum maßgeblich waren, werden nicht mehr thematisiert. Auch die möglichen Vorteile eines marktwirtschaftlich operierenden, aber in öffentlichem Eigentum stehenden Unternehmens werden übergangen. Zu solchen Vorteilen gehört et-

wa, daß ausgeschüttete Unternehmenserträge aus Staatsbetrieben nicht privaten Aktionären, sondern der Allgemeinheit zugute kommen; sei es in Form von niedrigen Steuern oder öffentlichen Leistungen. Hätte man seinerzeit das VW-Werk vollständig privatisiert, gäbe es heute keine VW-Stiftung. Die deutsche Wissenschaft wäre im wahrsten Sinn des Wortes ärmer.

Öffentliches Vermögen, dazu gehören auch die Unternehmen des Staates, ist in einer Demokratie recht verstanden Volksvermögen. Gewiß handelt es sich hierbei um eine Art Volksvermögen, das abstrakt, weil überpersönlich, ist. Doch in einem entwickelten Industriesystem mit starker sozialstaatlicher Komponente erscheint solche Art von Volksvermögen adäquater als die mehr oder weniger willkürlich und ungleichmäßig verteilten Anteilscheine, Aktien genannt, in den Kundendepots der Banken.

Vor allem kommen die ausgeschütteten Unternehmenserträge, wie erwähnt, via staatlicher Verwendung der Allgemeinheit zugute – analog anderen öffentlichen Einnahmen. Privatisierungsaktionen führen – wie die Erfahrung mit früheren Experimenten lehrt – zu keiner wie auch immer definierten „besseren“ Vermögensstreuung. Im Gegenteil: es werden mehr Un-

ternehmen dem privatwirtschaftlichen Konzentrationsprozeß ausgeliefert.

Betrachtet man Privatisierungspolitik unter Berücksichtigung jener aktuellen These vom Mangel an Risikokapital, so bewirkt Privatisierung – unabhängig davon, ob jene Kapitalmangelthese überhaupt stichhaltig ist – eindeutig eine zusätzliche Kapitalverknappung. Denn der Staat entzieht durch die Veräußerung seiner Unternehmen dem Privatsektor anlagebereites (Geld-)Kapital, das sich sonst andere Investitionsmöglichkeiten gesucht hätte. Ob die neuen Aktionäre ihre Dividenden künftig wieder für Realinvestitionen zur Verfügung stellen, sozusagen eine „neue Aktionärsschicht“ gewonnen wird, oder ob sie nicht lieber konsumieren, vielleicht Dividenden auch in Staatspapieren anlegen, ist recht ungewiß. Jedenfalls erschließt Privatisierungspolitik weder neue rentabilitätsträchtige Investitionsmöglichkeiten noch wird die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit dadurch erhöht, daß in der Aktionärsversammlung statt der Vertreter der öffentlichen Hand nunmehr Banker und ein paar auf Dividende erpichte Kleinaktionäre auftauchen.

„Gesellschaftliche“ Erträge

Es ist unbestritten, daß staatliches Geld in privaten Kassen nicht weniger innovationstreibend wirkt, als wenn die Gelder von staatseigenen Unternehmen eingesetzt werden. Doch beim Rückfluß der Erträge, bei der „Kostenabrechnung“ gegenüber Geld- und/oder Auftraggeber sieht es ganz anders aus. Das Unternehmen in Privateigentum ist dem privaten Kapitaleigner verpflichtet und somit rein profitorientiert. Die Interessenlage eines öffentlichen Eigentümers kann zumindest differenzierter aussehen: außer an den in Mark und Pfennig

rechenbaren Gewinnen mögen auch „gesellschaftliche“ Erträge bei der Innovationsaktivität des Unternehmens erwünscht sein. So beispielsweise Ergebnisse bezüglich der Technologiefolgenabschätzung, die Verknüpfung von neuer Technologie und echter Humanisierung der Arbeit, Kenntnisse über – profitwirtschaftlich „unrentable“ – Verfahren zur Verlängerung der Produktlebensdauer, der Gebrauchswerterhöhung von Produkten und deren Rückwirkung auf die Produktionstechnik und dergleichen mehr. Gerade in einer Zeit, in der der Staat auf umfangreiche und objektive Informationen über technische Entwicklungen und Möglichkeiten (z. B. beim Umweltschutz) dringend angewiesen ist, könnten die eigenen Unternehmen des Staates diese Informationsaufgabe mit erfüllen helfen. Wenn ein Kapitaleigner die Leistung des Managements seines Unternehmens nicht nur an der Dividende mißt, sondern auch an den beispielhaft erwähnten anderen „Erträgen“, so wird sich eine Unternehmensführung darauf einstellen.

Wie der aus aktuellen Gründen wieder viel zitierte Joseph A. Schumpeter in seinem berühmten Portrait des (dynamischen) Unternehmers deutlich werden ließ, sind Unternehmer primär leistungsorientiert. Was Leistung für sie jeweils heißt, bemißt sich nach dem sozialen und historischen Umfeld. Wo Leistung auf die monetäre Größe Profit reduziert wird, zielt der dynamische Unternehmer auf Gewinnmaximierung; wo Leistung auch in anderen Dimensionen bewertet wird, weitet sich die Palette unternehmerischen Handelns aus. Was manche Kritiker den öffentlichen Unternehmen anlasten, sie seien oft keine „richtigen“ Profitmaximierer, könnte sich im Hinblick auf die wirklich drängenden Probleme wie Umweltschutz, sozialverträgliche

Technik, konsensfähige Verteilungsregelungen, humane Arbeitsbedingungen usw. als zukunfts-trächtiger Vorteil erweisen. Jedenfalls sollten kurzfristige Privatisierer die Brille putzen, sie aufsetzen, um dann den ganzen Horizont ihrer Handlungsfolgen ins Auge fassen zu können.

Wesentlicher als die vorstehend skizzierten Überlegungen, die sich auf die Frage beziehen, ob für ein prinzipiell marktwirtschaftlich managbares Unternehmen ein privater oder öffentlicher Eigentümer besser ist, sind jedoch die möglichen Langzeitschäden einer radikalen Privatisierungspolitik.

Strukturpolitische Einsatzmöglichkeiten

Unternehmen im Staatsbesitz lassen sich prinzipiell für strukturpolitische Zwecke einsetzen. Ob dies jeweils geschieht, hängt vom wirtschaftspolitischen Kurs der Regierung ab. Jedoch erscheint es äußerst bedenklich, daß in Zeiten wachsender Strukturprobleme das strukturpolitische Handlungspotential des Staates eingeschränkt wird. Öffentliche Unternehmen können wichtige Impulse in der sektoralen, regionalen und technologischen Strukturpolitik geben. Die Bundespost tut dies zur Zeit mit Vehemenz und Milliardenaufwand, auch wenn Zweifel angebracht sind, ob die Verkabelungseuphorie die marktwirtschaftlichen Risiken und den gesellschaftlichen Bedarf noch angemessen zur Geltung kommen läßt.

Soweit öffentliche Unternehmen staatliche Gelder für Forschung und Entwicklung erhalten, stellt sich – anders als bei jenen in Privateigentum – nicht das Problem, daß der Steuerzahler zwar den technischen Fortschritt und die Innovationen (mit)finanzieren darf, an den Erträgen jedoch nur unzureichend parti-

zipt. Das gleiche gilt für alle Arten von Sanierungs- und Umstrukturierungssubventionen. Entstaatlichung ist somit verteilungspolitisch gesehen eine unsoziale Sache. Wenn und wo Steuergelder in marktorientierte Unternehmen fließen, sollte der Staat auch beteiligt sein. In öffentlichen Unternehmen ist das zweifelsfrei gewährleistet.

Spitzentechnologien sind – darüber herrscht ein erstaunlich breiter Konsens – heute selbst von Großunternehmen kaum noch ohne staatliche Hilfe generierbar. An den Beispielen Mikroelektronik und Biotechnologie, wo sich die Bundesrepublik nicht mit Japan und den USA messen kann, läßt sich dies belegen. Diese Spitzentechnologien

wurden wesentlich via staatlicher Mobilisierung finanzieller Ressourcen (in den USA über Rüstungsaufträge) vorangebracht. In der Bundesrepublik liefert die Flugzeugindustrie den eindrucksvollen Beleg, daß es ohne staatliches Geld keine High-tech-Produkte gibt, daß öffentliche Mittel hier aber auch erfolgreich eingesetzt werden können.

Helmut Cox

Die Privatisierungsdiskussion entideologisieren

Keine Diskussion wird in der Tagespolitik, zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, ja teilweise selbst in der Wirtschaftswissenschaft so ideologisch geführt wie die über Privatisierung. Eine Versachlichung der Privatisierungsdebatte ist dringend geboten. Die Extrempunkte dieser Diskussion reichen von Aussagen, daß die öffentliche Wirtschaft, in welcher Form auch immer, einen Fremdkörper in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich ausgerichteten Volkswirtschaft darstellt und daher Privatisierung geboten sei, bis hin zu der These, daß nur die Verstaatlichung ganzer Industrien („Schlüsselindustrien“) der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland die gesellschaftspolitisch gewünschte Gestalt geben könne und daher jegliche Forderung nach Privatisierung öffentlicher Unternehmen strikt abzulehnen sei. Beide Standpunkte sind einseitig und differenzieren zu wenig.

Der Privatisierungsbegriff

Um eine einigermaßen vorurteilsfreie Diskussion zu ermöglichen, erscheint es notwendig, den

Begriff der Privatisierung zu klären. In der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Diskussion wird unter Privatisierung sehr Verschiedenes verstanden. Differenziert man, so dürften die Antworten auf die Privatisierungsfrage wesentlich erleichtert werden.

Das, was in der Diskussion unter „Privatisierung“ im weiten Sinne verstanden wird, reicht von

- der Forderung nach Kommerzialisierung der öffentlichen Wirtschaft im Sinne von Angleichung staatlicher Wirtschaftstätigkeit an privatwirtschaftliche Verhaltensweisen,
- der Organisation öffentlicher Unternehmen und Betriebe in privaten Rechtsformen,
- der Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben auf private oder/und freie Träger („Verwaltungsabbau“),
- der Privatisierung von Hilfs- und Nebenbetrieben bzw. -funktionen des Staates und damit dem Verzicht auf Eigenproduktion gegebenenfalls zugunsten des marktlichen Fremdbezugs bis hin
- zur vollständigen oder partiellen

Übertragung von öffentlichem Eigentum an selbständigen öffentlichen Unternehmen auf private Träger (Privatisierung von Staatsunternehmen bzw. Staatsbeteiligungen). Diese Privatisierung im engeren Sinne steht im Vordergrund der folgenden Ausführungen.

Die Privatisierungsgründe

Die Gründe für die Forderung nach derartigen Privatisierungsmaßnahmen liegen auf verschiedenen Ebenen:

- Aufgrund gravierender Budgetrestriktionen sei der Abbau vor allem defizitärer Staatstätigkeiten, aber auch solcher mit Gewinnorientierung geboten.
- Bestimmte Dienste des Staates könnten von Privaten im Wettbewerb genauso effizient, wenn nicht gar besser und ohne bürokratische Hemmnisse angeboten werden.
- Bestimmten staatlichen Aufgaben wird politisch nicht mehr der bisherige Rang beigemessen, so daß die jeweilige Staatstätigkeit ganz oder partiell aufgegeben werden könne.

□ Ordnungspolitisch gesehen stelle die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates einen Fremdkörper in einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Ordnung dar, woraus gefolgert wird, daß der Staat sich nur auf die unbedingt erforderlichen Staatsfunktionen beschränken solle. Die Staats-tätigkeit sei auf ihren „eigentlichen Kern“ zurückzuführen (Bundesregierung). Diese Forderung basiert auf der sogenannten Minimalstaatsthe-se.

□ Unter wohlfahrtsökonomischem Aspekt stelle die bedarfswirtschaftlich orientierte Angebotspolitik des Staates eine Fehlallokation knapper Ressourcen dar, so daß zumindest eine Kommerzialisierung, wenn nicht gar zusätzlich die Privatisierung im Sinne privater Träger-schaft geboten sei.

□ Markt- und wettbewerbstheoretisch gesehen hätten öffentliche Unternehmen im Wettbewerb mit dem privaten Sektor einen ungerechtfertigten Startvorteil, was zu Wettbewerbsverzerrungen führe, die nur durch Privatisierung wirksam zu be-seitigen seien.

□ Privatisierung sei vermögenspolitisch erwünscht („breite Streuung von produktivem Erwerbsvermögen“).

Soweit die wichtigsten in der Diskussion gebrauchten Argumente.

Ordnungspolitische Grundentscheidung

Das Verhältnis von öffentlicher zu privater Trägerschaft, von staatlichem zu privatem Wirtschaftshandeln kann nur auf dem Hintergrund einer spezifischen ordnungstheoretischen Position sinnvoll reflektiert werden. Aus einer Reihe von Gründen, die hier nicht weiter erörtert werden kann, sind die realtypischen Wirtschaftsordnungen integrierte Gesamtordnungen, die sich aus unterschiedlichen Teilsystemen mit

unterschiedlichen Lenkungs- und Planungsmechanismen, Wirtschaftsweisen, Betriebs- und Unternehmenstypen zusammensetzen. Diese Teilsysteme sollen sich gegenseitig stützen, ergänzen oder/und teilsystemimmanente Mängel beseitigen helfen („gemischte“ Wirtschaftsordnungen). Dies begründet bekanntlich den Dualismus von Staat und Markt, von öffentlichem und privatem Wirtschaftshandeln, öffentlicher und privater Unternehmensträgerschaft in einer gemischten Wirtschaftsordnung. Einem solchen integrierten Ordnungskonzept kann weder die Fremdkörpertheorie noch die Vorstellung gerecht werden, die öffentliche Wirtschaft sei als Gegenordnung zum marktwirtschaftlichen System zu begreifen.

Die ordnungspolitische Grundentscheidung für einen prinzipiell marktwirtschaftlich-wettbewerblich ausgerichteten Typ von Wirtschaftsordnung impliziert, daß staatliche Wirtschaftstätigkeit schlechthin einer besonderen Begründung bedarf (Beweislastthese). Staatliche Wirtschaftstätigkeit stellt keinen Wert an sich dar, sondern richtet sich danach, ob der privatwirtschaftliche Wettbewerb auf den jeweiligen Märkten im Sinne der zugrunde gelegten Wettbewerbsnorm funktioniert oder Lücken bzw. Mängel aufweist („Marktversagen“), die auch oder nur durch staatliche Wirtschaftstätigkeit beseitigt werden können. Und selbst wenn der Wettbewerb funktionieren sollte, kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß aus übergeordneten gesellschaftspolitischen Erwägungen die Frage zu stellen ist, ob Marktergebnisse in alloka-tions- oder verteilungspolitischer Hinsicht immer hingenommen werden sollen. Allerdings gilt, daß Eingriffe in den Wettbewerb bzw. Korrekturen oder die Verhinderung von

bestimmten Marktergebnissen in einer prinzipiell marktwirtschaftlich-wettbewerblich ausgerichteten Wirtschaftsordnung einer besonderen Beweis-pflicht unterliegen.

Instrumentalfunktion

Die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen, die bekanntlich aus Dezentralisierungsgründen und ökonomischen Erwägungen sinnvollerweise aus den Staatshaushalten bewußt ausgegliedert sind, wird aus einer spezifisch öffentlichen Funktion abgeleitet, die öffentliche Unternehmen zu erfüllen haben. Zwar mag heute die Existenz mancher öffentlicher Unternehmen nur noch aus dem historischen Zusammenhang heraus erklärt werden können, für den größten Teil von Unternehmen in der Hand von Bund, Ländern und Gemeinden gilt jedoch, daß sie öffentliche, gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen haben, die private Unternehmen nicht, nicht ohne weiteres oder nur begrenzt erfüllen können oder wollen.

Die Tatsache, daß öffentliche Unternehmen inzwischen zu „Institutionen“ geworden sind und nicht mehr aus dem Wirtschaftsgeschehen wegzudenken sind (Institutionenthese), ist allein kein hinreichender Grund für ihre Existenzberechtigung. Allein entscheidend ist, daß der staatliche Träger sich der Institution des öffentlichen Unternehmens als Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient oder daß durch den Einsatz öffentlicher Unternehmen nachhaltig politisch erwünschte Effekte entstehen, die sie unentbehrlich machen (Instrumentalthese). Die Ziele bzw. Wirkungen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit können ordnungs-, versorgungs-, sozial-, regional-, finanz-, wettbewerbspolitischer oder sonst wichtiger Art sein. Diese Aufgaben sind letztlich nicht wissenschaftlich begründbar, sondern regelmäßig Er-

gebnis politischer Entscheidungen, an denen die Träger, d. h. die Politiker, nicht vorbeikommen. Aufgabe der empirischen Wissenschaft ist vor allem die Prüfung der Zweck-(Aufgaben)-Mittel-Rationalität öffentlicher Unternehmen.

Prüfungskatalog

Damit öffentliche Unternehmen ihre Aufgaben erfüllen bzw. von ihnen die erwünschten Effekte ausgehen, bedürfen sie einer entsprechenden öffentlichen Kontrolle durch ihre Träger, die ihrerseits wiederum durch den Mechanismus politischer Wahlen kontrolliert werden, u. a. weil für bestimmte öffentliche Unternehmen der Markt als Kontroll- und Sanktionsmechanismus bewußt ausfällt.

Wenn diese Legitimationsbasis für öffentliche Unternehmen akzeptiert wird, so muß auch der Umkehrschluß erlaubt sein: Öffentliche Unternehmen verlieren dann ihren Sinn, wenn den Aufgaben nicht mehr der bisherige Rang einer wichtigen öffentlichen Funktion beigemessen wird – dies ist eine politische Entscheidung –, wenn ihre öffentliche Funktion im Laufe der Zeit obsolet geworden ist oder diese Funktion von anderen nichtstaatlichen Institutionen genauso gut oder sogar besser wahrgenommen wird bzw. werden kann.

Diese Gründe sind im einzelnen zu prüfen, bevor öffentliche Unternehmen – ganz oder partiell – geschlossen werden, andere öffentliche Widmungen erhalten oder – worum es hier geht – privatisiert werden. Grundlage für diese Entscheidungen sind Kosten-Nutzen-Analysen. Ebenso ist zu prüfen, ob Privatisierung im Sinne einer Eigentumsübertragung auf Private die einzige Möglichkeit ist, dem Aufgaben- und Funktionswandel öffentlicher Unternehmen oder geänderter ökonomischer Rahmenbedin-

gungen, wie z. B. Haushaltsdefiziten, Rechnung zu tragen.

Nicht geeignet für Privatisierungsabsichten sind Sektoren, in denen sich Wettbewerbsprozesse, zumal zwischen Privatunternehmen, kaum oder gar nicht zu einem funktionsfähigen Wettbewerb entfalten können. Die typisch öffentlichen Güter gelten bekanntlich als klassischer Ausnahmebereich, in dem nach Aussagen der Finanztheorie ein freier oder funktionsfähiger Wettbewerb unmöglich ist. Das Privatisierungsproblem stellt sich daher nicht. Der Entscheidungsspielraum reduziert sich in diesem Fall auf die letztlich nur politische entscheidbare Frage, ob bestimmte Kollektivgüter überhaupt vom Staat angeboten werden sollen oder nicht.

Auf der anderen Seite bieten sich, markttheoretisch betrachtet, gerade solche staatlichen Güter- und Dienstleistungskomplexe bzw. öffentliche Unternehmen für die Privatisierung an, in denen sich Wettbewerbsprozesse im Sinne der Wettbewerbsnorm durchaus entfalten können. Auf diesen Bereich konzentrieren sich daher hauptsächlich die Privatisierungsforderungen, weil diese Unternehmen im Wettbewerb mit anderen stehen und nach dem Prinzip der Gewinnerzielung wirtschaften. In der Bundesrepublik Deutschland handelt es sich vor allem um die Beteiligungen des Bundes an Unternehmen im Industrie- und Gewerbebereich. Diese Beteiligungen lassen sich auf dem Aktienmarkt grundsätzlich leicht plazieren, wie die Erfahrungen mit der Privatisierung von VW, PREUSSAG und VEBA gezeigt haben.

Allerdings haben die politisch Verantwortlichen zu prüfen, ob einer (Teil-)Privatisierung öffentlichen Erwerbsvermögens nicht wichtige öffentliche Aufgaben im

Wege stehen, die nur bei öffentlicher Trägerschaft oder einer bestimmten Staatsbeteiligung gesichert sind.

Wettbewerbsverhalten

In diesem Zusammenhang wird oft auf die wettbewerbsstabilisierende Funktion öffentlicher Erwerbsunternehmen hingewiesen, die sie gerade auf engen oligopolistisch vermacheten Märkten erfüllen können. Markt- und wettbewerbstheoretisch stellen das Postulat der Vielfalt der Unternehmenstypen und damit die staatlichen Erwerbsunternehmen kein Problem dar, wenn sie ohne Startvorteilsgewährung durch staatliche Subventionen eigenständig im Leistungswettbewerb mit privaten Unternehmen stehen und sich dem marktwirtschaftlichen Kontroll- und Sanktionsmechanismus stellen. Funktioniert darüber hinaus auch noch wettbewerbspolitisch die Kontrolle durch den öffentlichen Träger, so könnten gerade öffentliche Unternehmen im Leistungswettbewerb mit privaten marktbeherrschenden Unternehmen durch ihr bewußtes Wettbewerbsverhalten die Wettbewerbsordnung stabilisieren helfen. Unter diesem Aspekt könnte die Privatisierung eines öffentlichen Erwerbsunternehmens de facto zu einer Uniformierung marktbeherrschender Unternehmen und damit zu einer weiteren Verengung der Marktform führen, die wettbewerbstheoretisch zu bedenken ist.

Allerdings haben sich die öffentlichen Erwerbsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland zum Teil schon sehr stark dem Wettbewerbsverhalten der privaten Oligopolisten angepaßt, so daß der Ruf nach Privatisierung nicht wundern darf. In diese Richtung weist, ohne damit allerdings gleich verallgemeinern zu wollen, das Parallel- und

Fusionsverhalten mancher öffentlicher Konzerne in der Vergangenheit (z. B. VEBA). Auch der öffentlichen Hand als Träger sind in den vergangenen Jahren die Wettbewerbskontrolle und das Wettbewerbsverhalten von öffentlichen Unternehmen selbst unter sozialdemokratischen Regierungen ziemlich gleichgültig gewesen.

Privatisierungsspielräume

Öffentliche Unternehmen können als Wettbewerbsfaktoren auf vermacherten Märkten stabilisierend wirken, wenn ihre Träger hierin eine hochrangige öffentliche Aufgabe sehen. Sie können auch bewußt regional-, arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Funktionen wahrnehmen, die private Unternehmen nicht ohne weiteres erfüllen, wenn in dünn besiedelten strukturschwachen Regionen, z. B. im DDR-Randgebiet, Industrieunternehmen der öffentlichen Hand Arbeitsplätze schaffen und Einkommens-, Nachfrage- und Wachstumseffekte zur Entwicklung der Region auslösen. In Zeiten tiefgreifender Strukturwandlungen in der Wirtschaft, länger anhaltender Rezessionsphasen und hoher Massenarbeitslosigkeit sind gerade in strukturschwachen Gebieten öffentliche Industrieunternehmen eher als die private Wirtschaft in der Lage, auch unter Berücksichtigung regionaler Stabilitätsziele notwendige Anpassungen zu vollziehen, indem abrupte Strukturänderungen in der Region hinausgezögert werden, um sich gezielt dem Strukturwandel stellen zu können.

Um ein interregionales Wohlstands- und Strukturgefälle zu verhindern, können auch versorgungs-, verbraucher- und sozialpolitische Ziele für öffentliche Unternehmen in strukturschwachen Regionen sprechen, wenn private Unternehmen aus Gründen mangel-

der Rendite solche Regionen meiden. Dies sind im wesentlichen auch die Gründe, weshalb sich gerade Infrastrukturunternehmen in öffentlicher Hand befinden. Der Privatisierungsspielraum ist naturgemäß in diesem Bereich sehr begrenzt, während im erwerbsorientierten Industrie- und Gewerbesektor, vor allem des Bundes, eher Privatisierungsmöglichkeiten bestehen, sofern dem nicht aus der Sicht ihrer Träger andere wichtige öffentliche Aufgaben entgegenstehen.

Interessenabwägung

Diese Interessenabwägung sieht z. B. auch die Bundeshaushaltsordnung vor, nach der sich der Bund nur dann am Kapital der Wirtschaft beteiligen soll, „wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt“. Da diese Interessenabwägung letztlich auf Werturteilen basiert und mit Ermessensspielräumen der Entscheidungen verbunden ist, bleibt das Ergebnis der Entscheidung immer angreifbar.

Die jüngste Privatisierungsaktion der Bundesregierung – Reduzierung des Bundesanteils bei VEBA von 43,75 % auf 30 % – muß von demjenigen, der sich vom VEBA-Konzern die wettbewerbspolitisch erwünschte Rolle des „öffentlichen Hechts im oligopolistischen Karpenteich“ erhofft, kritisiert werden. Sie ist jedoch nachvollziehbar und auch plausibel, wenn man das tatsächliche, sich durch nichts von den Privatunternehmen unterscheidende Wettbewerbsverhalten des VEBA-Konzerns in der Vergangenheit berücksichtigt. Es ist offensichtlich, daß auch die Bundesregierung der VEBA keine besondere Rolle, weder im Wettbewerb noch in anderen öffentlichen Bereichen, beizumessen scheint – und diese Rolle auch nicht erkennbar ist. Daher ist die

jüngste VEBA-Privatisierung kaum angreifbar.

Welche Industriebeteiligungen des Bundes in Zukunft auch immer zur Disposition stehen mögen, die Bundesregierung wäre gut beraten, wenn sie sehr restriktive Maßstäbe an ihre Privatisierungsvorhaben legte. Dies hat sie erfreulicherweise auch angekündigt.

Die Privatisierung ist auch kein geeignetes Mittel, allenfalls nur ein kurzfristig wirkendes, um mit dem Verkaufserlös der Beteiligungswerte Haushaltsdefizite abzudecken. Langfristig entfallen dem Bund die unter Umständen beträchtlichen Gewinne solcher privatisierter Unternehmen.

Auch in vermögenspolitischer Hinsicht sollen die Politiker sich nichts in die Tasche lügen: Privatisierungsaktionen in der Vergangenheit mit dem Ziel einer breiten Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand können als gescheitert angesehen werden. Auch der kürzlich durchgeführten VEBA-Teilprivatisierung wird in vermögenspolitischer Hinsicht wenig Erfolg beschieden sein.

Öffentliche Hilfs- und Nebenbetriebe

Wenig Probleme wirft die Privatisierung von solchen Hilfs- und Nebenbetrieben bzw. -funktionen der öffentlichen Hand auf, deren Güter und Dienste in Umfang und Qualität kostengünstiger über den Markt bezogen werden können und wenn der Fremdbezug in Quantität und Qualität auf Dauer über den Markt gesichert erscheint. Die Privatisierung solcher Bereiche wäre ein gerechtfertigter Abbau von öffentlicher Verwaltung und gegebenenfalls defizitärer Staatstätigkeit, zudem mittelstandspolitisch und zur Auslastung vorhandener privater Kapazitäten sogar erwünscht. Gartenbau, Gebäudereinigung, Werkstätten,

Handwerkstätigkeiten usw., sei es in Gestalt staatlicher Hilfs- oder Nebenbetriebe oder von Funktionsbereichen, bieten sich für Privatisierungszwecke oder den marktlichen Fremdbezug nahezu an. Hierbei kann durchaus dem gewerkschaftlichen Interesse Rechnung getragen werden, daß Arbeitsverhältnisse – sei es in anderen Bereichen oder den privatisierten Betrieben – garantiert werden und ein „soziales Dumping“ verhindert wird. Privatisierung muß nicht automatisch mit Beschäftigungsabbau und Statusverschlechterung der Beschäftigten verbunden sein.

Öffentliche Monopole

Auf der Skala zwischen typisch öffentlichen Gütern, die für Privatisierungszwecke per se ausscheiden, und marktfähigen Gütern in Erwerbsbranchen, die privatisierbar sind, gibt es Bereiche, deren Privatisierung unter den verschiedensten Aspekten problematisch zu nennen ist. Auf bestimmten Märkten ist ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern auf Dauer nicht gewährleistet, weil der ökonomische Zwang zum Großbetrieb, die Notwendigkeit der Wahrnehmung von Größenvorteilen der Produktion aufgrund des hohen Fixkostenanteils an den Gesamtkosten der Produktion zur Monopolisierung des Marktes führt.

Man wird sicherlich im konkreten Fall in einem Spezialtest genau untersuchen müssen, ob die Monopolisierungstendenz und die Monopolisierungsbedingungen einen wettbewerblichen Ausnahmehereich rechtfertigen. Ist dies jedoch der Fall, dann ist zur Vermeidung von Monopolmißbrauch das Privatmonopol entweder öffentlich zu regulieren oder in öffentliche Hand zu überführen. Gleich welche Kontrollform gewählt wird, solche wettbewerbspathologischen Marktber-

che eignen sich kaum für Privatisierungszwecke. Öffentliche Unternehmen, die schienen-, kabel- oder leitungsgebundene Güter und Dienste anbieten, mit hohen Fixkosten belastet sind, auf eine hohe Kapazitätsauslastung angewiesen sind, um „large scale economies“ realisieren zu können, und zudem aus Gründen des öffentlichen Interesses an einer flächendeckenden Versorgung gemeinwirtschaftliche Aufgaben („Lasten“) wahrzunehmen haben, wären in diesem Zusammenhang zu nennen. Ob durch die Möglichkeit der Trennung zwischen Schienen- und Leitungsnetz in öffentlicher Hand und privater Netzbedienung mit Angebotswettbewerb eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung, z. B. in der Elektrizitätsversorgung und Telekommunikation, etabliert werden kann, ist in der Diskussion selbst zwischen den Experten noch strittig, jedoch weiter prüfungswert und kann gegebenenfalls zu Reformen Anlaß geben.

Kostensenkung durch Privatisierung

Um lediglich Kosten zu reduzieren oder defizitäre Bereiche des Staates abzubauen, braucht Privatisierung nicht die einzige Antwort zu sein. Unwirtschaftlichkeit kann zunächst auf Managementfehler zurückführbar sein, die auch ohne Privatisierung beseitigt werden können. Handelt es sich aufgrund der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben allerdings um geplante Defizite, so sind der Kostenminimierung von vornherein zwar Grenzen gesetzt, andererseits brauchen jedoch selbst unter Aufrechterhaltung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben Rationalisierungsspielräume und damit Kostensenkungen noch lange nicht ausgeschöpft zu sein, wie das Beispiel der Substitution der Schiene durch die Straße bei der

Bundesbahn zeigt. Das Prinzip der Suche nach neuen Minimalkostenkombinationen unter Aufrechterhaltung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben hat auch für öffentliche Unternehmen seine Gültigkeit, um so mehr in einer Zeit, in der Haushaltsdefizite kaum mehr finanzierbar sind.

Positive Beispiele

Daß die Privatisierung bestimmter Staatsaufgaben möglich ist und eine erhebliche Kostenentlastung für öffentliche Haushalte bedeuten kann, ohne gleichzeitig gegen das öffentliche Interesse verstoßen zu müssen, zeigen in der kommunalen Wirtschaft die Beispiele der privatisierten Schlachthöfe und der Müllabfuhr.

Die Müllabfuhr z. B. wird im Wege der öffentlichen Ausschreibung dem kostengünstigsten Privatanbieter übertragen, ohne daß dieser sich den gemeinwirtschaftlichen Lasten entziehen kann. Die Tarifbildung und die Frage der Entsorgung in quantitativer, qualitativer und regionaler Hinsicht (Entsorgungspflicht) bleiben nach wie vor öffentlich reguliert. Man kann hier vom öffentlich gebundenen Privatunternehmen als sinnvoller Alternative zum öffentlichen Unternehmen sprechen. Negative Beschäftigungswirkungen brauchen nicht aufzutreten, wenn das beachtet wird, was schon im Zusammenhang mit dem gewerkschaftlichen Interesse ausgeführt worden ist. Es ließen sich noch weitere Beispiele dieser oder ähnlicher Art anführen.

Die Ausführungen machen deutlich, daß die Privatisierungsfrage ebenso wie der Stellenwert der öffentlichen Wirtschaft in unserer Wirtschaftsordnung sachlicher und vorurteilsfreier diskutiert werden sollte, als dies in der Diskussion bei uns leider geschieht.