

Möllemann, Jürgen W.; Roth, Wolfgang; Sinn, Hans-Werner

Article — Digitized Version

Wie sollten die Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland finanziert werden?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Möllemann, Jürgen W.; Roth, Wolfgang; Sinn, Hans-Werner (1991) : Wie sollten die Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland finanziert werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 10, pp. 491-499

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136805>

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.

Wie sollten die Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland finanziert werden?

Hinsichtlich der Finanzierung der immensen Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland sind neue Modelle im Gespräch. Ist eine privatwirtschaftliche Finanzierung sinnvoll? Jürgen W. Möllemann, Wolfgang Roth und Professor Hans-Werner Sinn nehmen Stellung.

Jürgen W. Möllemann

Über neue Finanzierungswege sollte nachgedacht werden

Der Ausbau der Infrastruktur in den neuen Ländern ist eine wesentliche Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung und ein Beitrag zur Angleichung der Lebensbedingungen. Ich halte schnelle und umfassende Verbesserungen deshalb für unbedingt erforderlich und bin mir bewußt, daß dafür ein erheblicher finanzieller Aufwand notwendig ist. Es gilt deshalb, nicht nur über die Möglichkeiten und Grenzen der bisherigen staatlichen Finanzierung nachzudenken, sondern in diesem historisch einmaligen Fall auch neue Wege nicht auszuschließen, die, betrachtet man unsere Nachbarländer, so neu eigentlich nicht sind. Ich meine damit das Instrument der privatwirtschaftlichen Finanzierung auch im Bereich der öffentlichen Infrastruktur.

Die Privatisierungsdebatte findet seit einiger Zeit eine spürbare Belebung. Das Thema privatwirtschaftliche Finanzierung ist dabei ein Teil der Bemühungen der Bundesregie-

rung zum Abbau staatlicher Unternehmensbeteiligungen und unternehmerischer Betätigungen des Staates. Die Diskussion dieses Themas begrüße ich. Meine Auffassung dazu ist eindeutig:

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität sollte der Staat nur dort tätig werden, wo es unbedingt erforderlich ist. Was Private erledigen können, sollte nicht der Staat an sich ziehen. In den meisten Fällen arbeiten Private effizienter, schneller und kostengünstiger als der Staat. Der Staat sollte sich deshalb auf seine eigentlichen Aufgaben, besonders die hoheitlichen Tätigkeiten und die Kontrolle beschränken.

Die Staatsquote muß, wie dies in den achtziger Jahren geschah, weiter zurückgeführt werden. Nur so können die öffentlichen Haushalte entlastet werden und kann mehr Raum für Privatinitiative und Effizienzverbesserung entstehen.

Zusätzliche, unter anderem

durch den Bau der Infrastruktur begründete Anforderungen an öffentliche Haushalte können zur Forderung nach Steueranhebungen oder weiterer Neuverschuldung führen, die vermieden werden müssen, um das wirtschaftliche Wachstum nicht zu beeinträchtigen.

Vorzüge privater Finanzierung

Das Thema Privatisierung ist damit sehr weit gesteckt. Aufgrund der Fragestellung möchte ich mich jedoch hier auf den Punkt Finanzierung beschränken. Die Bundesregierung hat diese Fragen bereits vor längerer Zeit aufgegriffen und die Einzelheiten in einer Arbeitsgruppe „Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur“ untersucht. Der Bericht liegt nunmehr vor. Die Arbeitsgruppe spricht sich aus gesamtwirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht für ein stärkeres privates Engagement aus. So ist die verstärkte privatwirtschaftliche Finanzierung

ein Weg zur Beschleunigung und

Erweiterung von Infrastrukturinvestitionen. Man kann damit „Zeit“ einkaufen und Haushalte entlasten;

- ein Beitrag zur Fortführung einer Wirtschaftspolitik, die sich für mehr Markt und weniger Staat ausspricht;
- eine Möglichkeit, Effizienzgewinne zu realisieren, die auf Spezialisierungs- und Rationalisierungsvorteilen beruhen und unter anderem zu verkürzten Bauzeiten und damit geringeren Zinsbelastungen führen.

Die private Finanzierung ermöglicht weiter:

- einen rationellen Umgang mit knappen Ressourcen durch entsprechende Benutzungsgebühren und eine ursachengerechte Kostenteilung;
- die sonst notwendige zusätzliche öffentliche Verschuldung zu vermeiden oder zu verringern; und schließlich
- die administrativ-organisatorische Belastung von Gebietskörperschaften in den neuen Ländern und Gemeinden in Grenzen zu halten.

Die Bundesregierung hat diesen Arbeitsgruppen-Bericht, in dem verschiedene Möglichkeiten und Modelle privater Finanzierungen untersucht werden, gebilligt und damit eine Basis für die weiteren Arbeiten geschaffen. Die Ressorts sind aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen.

Auswahl der Projekte

Bei allen Überlegungen einer privatwirtschaftlichen Finanzierung stellt sich natürlich die Frage, wo deren Schwerpunkte liegen können und welche Projekte dafür in besonderer Weise geeignet sind. Der Anwendungsbereich ist sehr weit gesteckt. Im kommunalen Bereich können dazu z.B. die Abfall- und Abwasserentsorgung oder die Trinkwasserversorgung, im Bereich des Bundes und der Länder öffentliche Bauvor-

haben und nicht zuletzt der Verkehrsbereich gehören.

Ein wesentlicher Schwerpunkt könnte auch der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern sein. Der Bundesminister für Verkehr schätzt den Nachholbedarf für Bundesverkehrswege in den neuen Ländern auf circa 70 Mrd. DM, für Kommunalstraßen auf circa 90 Mrd. DM und für den Öffentlichen Personennahverkehr auf rund 12 Mrd. DM. Innerhalb der Bundesrepublik müssen nach Schätzungen dieses Ressorts für den Ausbau der Verkehrswege in den alten und neuen Bundesländern bis zum Jahr 2000 circa 280 Mrd. DM ausgegeben werden. Da der Verkehr nach wie vor Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung ist, halte ich den Ausbau der Verkehrswege im Rahmen des ökologisch Vertretbaren für zwingend notwendig.

Der Verkehrsbereich ist sicherlich aus verschiedenen Gründen kein idealtypischer Fall für eine privatwirtschaftliche Finanzierung. Dies gilt

jedenfalls dann, wenn eine Investition auf privater Basis finanziert wird und der Kapitaldienst sowie die laufenden Kosten ebenfalls durch Private getragen werden sollen. In diesem Fall wären das die Verkehrsteilnehmer. Dennoch meine ich, daß von der Bedeutung und dem zu finanzierenden Volumen her eine grundlegende Prüfung auch in diesem Bereich notwendig ist. In einer Reihe von Fällen, z.B. der Trinkwasserversorgung, mag eine ausschließliche Finanzierung durch Private praktikabel sein, sie setzt jedoch voraus, daß gewisse Kriterien erfüllt sind. Hierzu gehören unter anderem, daß

- der Benutzer tatsächlich mit den Kosten belastet werden kann;
- Banken auch bei Projekten mit einer sehr langen Laufzeit überschaubare Risiken vorfinden, die Wirtschaftlichkeit des Projektes also kalkulierbar ist;
- die Benutzungsgebühren nicht prohibitiv werden dürfen;
- Projekte nicht durch Änderung der wirtschaftlichen oder politischen Rahmenbedingungen Gefahr laufen, mittel- und langfristig unrentabel zu werden. Der alpenquerende Verkehr könnte dafür ein Beispiel bieten.

Diskutierte Modelle

Im Verkehrsbereich gibt es weder einen Anschlußzwang, wie dies z.B. bei der Kanalisation üblich ist, noch einen einfachen Weg der individuellen Anlastung der Kosten. Der Verkehrsteilnehmer kann auf vorhandene, aber nicht mautpflichtige Straßen ausweichen und so versuchen, seine Ausgaben niedrig zu halten. Der Anreiz dies zu tun, ist sicher in der Bundesrepublik mit dem sehr dichten Straßennetz größer als in Nachbarländern und bringt damit zwangsläufig Unsicherheiten in die Kalkulation. Außerdem können die Kosten der Nutzererfassung prohibitiv sein.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Jürgen W. Möllemann, 46, ist Bundesminister für Wirtschaft in Bonn.

Wolfgang Roth, 50, ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender des Arbeitskreises Wirtschaftspolitik.

Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.

Hinzu kommt die Frage, ob es politisch durchsetzbar und wirtschaftlich sinnvoll ist, nur einen Teil der Verkehrsteilnehmer, z.B. in den neuen Ländern, mit einer Maut zu belasten. Diese Frage kann meines Erachtens wohl nicht mit einem einfachen Ja beantwortet werden. Die Bundesregierung und die Wirtschaft haben zwei Modelle in ihre Überlegungen einbezogen:

Das *Leasingmodell* wurde von der Bauwirtschaft entwickelt und gegenüber einer öffentlichen Kreditaufnahme als kostengünstigere Lösung dargestellt. Dieses Modell hat seinen Charme, ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht ganz einfach zu handhaben. Umstritten sind dabei neben Fragen der steuerlichen Behandlung auch die, ob damit eine Beschleunigung möglich ist (langwierige erbaurechtliche Besicherung).

Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, wurde deshalb ein sogenanntes *Konzessionsmodell* entwickelt. Die Finanzierung erfolgt dabei ebenfalls – überwiegend mit Fremdkapital – durch den Konzessionsnehmer. Beiden Modellen ist eigen, daß der Bund die jährlichen Leasing- bzw. Mietraten zahlt und keine Refinanzierung durch Benutzungsgebühren erfolgt. Eine Finanzierung durch Benutzer, also eine Maut, dürfte jedoch auch nach den Überlegungen der Arbeitsgruppe zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig sein.

Reihe von Fragen

In diesem Zusammenhang dürfen eine ganze Reihe haushalts-, verfassungs- und EG-rechtlicher Fragen nicht übersehen werden, zu deren Klärung die Bundesregierung vor

kurzem Gutachten vergab. Ein häufig diskutierter Punkt ist die Frage, wieweit bei solchen Modellen die Gefahr besteht, die Verschuldungsgrenze zu verschieben und Schatthenhaushalte zu eröffnen.

Prof. v. Arnim kommt in seinem, jüngst für die Bundesregierung erstellten Gutachten¹ unter anderem zu dem Ergebnis: „Berücksichtigt man, daß die Leasingfinanzierung sich bei wirtschaftlicher Betrachtung als Verlagerung der Kreditaufnahme auf die Leasinggesellschaft darstellt und auch ihre fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen

¹ Hans-Herbert von Arnim: Möglichkeiten privatwirtschaftlich geplanter, finanzierter bzw. betriebener Infrastrukturvorhaben des Bundes insbesondere im Verkehrsreich innerhalb der verfassungs- und haushaltsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Beitritt der neuen Bundesländer, Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

Gerlinde Sinn
Hans-Werner Sinn

KALTSTART

Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung

Das Buch bietet einen umfassenden Überblick über die wichtigsten ökonomischen Probleme der Vereinigung. Es zeigt die Gefahren und Chancen auf, zwischen denen sich die Wirtschaftspolitik bewegt. Der politische Ablauf des Vereinigungsgeschehens, seine internationalen Aspekte, die Währungsumstellung, die Privatisierungspolitik und die Lohnpolitik der Tarifparteien, sie alle werden mit der nötigen Genauigkeit im Detail betrachtet. Dazu werden die gewählten Politikmaßnahmen aber stets auch aus der klaren Sicht solider ökonomischer Theorie analysiert und einer kritischen Beurteilung unterworfen. Mit der Vereinigung ist ein kräftezehrender Verteilungskampf im Osten ausgebrochen. Ausgelöst von der mißlungenen Naturalrestitution, angefacht von der Verschleuderung „volkseigenen“ Vermögens, wurde er durch eine maßlose Lohnpolitik zum Flächenbrand. Die für den Wiederaufbau nötigen Energien verschleißten sich beim Gerangel um Startpositionen im neuen System. Zur Beendigung des Verteilungskampfes propagieren die Autoren einen „Sozialpakt für den Aufschwung“: Zwischen den ostdeutschen Tarifpartnern wird ein Lohnstillhalteabkommen geschlossen, das die Relation zwischen ost- und westdeutschen Tariflöhnen temporär fixiert; zum Ausgleich wird der ostdeutschen Bevölkerung eine Restbeteiligung am ehemals volkseigenen Vermögen zugesprochen. Dazu wird ein alternatives Privatisierungsmodell entwickelt, das die Privatisierung beschleunigt, die Kapitalbildung erhöht und einen mäßigenden Einfluß auf zukünftige Lohnforderungen verspricht. Ein solcher Sozialpakt ist die sachgerechte Reaktion auf das Erlöschen der kommunistischen Eigentumsordnung. Er kann ohne Verzögerung realisiert werden und wird den Aufschwung in Ostdeutschland schneller in Gang setzen, als das bei einem Festhalten an der derzeit praktizierten Wirtschaftspolitik erwartet werden kann.

1991. XIV, 229 Seiten. ISBN 3-16-145746-3 Broschur. DM 34,-; ISBN 3-16-145869-9 Leinen. DM 78,-

J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

weitgehend einer unmittelbaren staatlichen Kreditfinanzierung entsprechen, so könnte ein Motiv für die Bevorzugung der Leasingfinanzierung darin liegen, die bei Finanzierung durch unmittelbare staatliche Kreditaufnahme auftretende Ausweitung des ausgewiesenen Kredit- und des Haushaltsvolumens und eventuelle politische Widerstände dagegen dadurch zu vermeiden, daß die Kreditaufnahme nach außen verlagert und dem Blick der Öffentlichkeit entzogen wird.“ Diese Wirkung sollte meines Erachtens nicht entstehen und darf keinesfalls das Ziel einer privatwirtschaftlichen Finanzierung sein.

Die privatwirtschaftliche Finanzierung wird in den kommenden Jahren in der Bundesrepublik wie auch in anderen Ländern eine größere Bedeutung bekommen, insbesondere für das Betreiben von Infrastruktureinrichtungen. Dennoch dürfte jedenfalls im Bereich der Infrastruktur zumindest kurz- und mittelfristig nicht ohne eine erhebliche konventionelle staatliche Finanzierung auszukommen sein. Bei der Vielzahl der in Frage kommenden Projekte kann es kein Standardmodell geben, das

auf alle Fälle anwendbar ist. So ist der Aufbau eines Trinkwasserversorgungssystems finanzierungstechnisch anders zu beurteilen als der Bau einer Straße oder Hochschule. Grundsätzlich sollte meines Erachtens jedoch angestrebt werden, daß eine verursachungsgerechte Finanzierung durch den Benutzer erfolgt. Die Durchsetzung dieses Grundsatzes ist mit unterschiedlich großen Schwierigkeiten verbunden, die teils im politischen, teils aber auch im technischen Bereich liegen. Sie sind meines Erachtens jedoch nicht unlösbar.

Auch im Verkehrsbereich gibt es Bemühungen, über elektronische Abrechnungssysteme die Verkehrsteilnehmer zu erfassen. So soll nach Presseberichten Ende des Jahres im Londoner Bezirk Richmond ein elektronisches Gebührenbewertungssystem für die Straßenbenutzung in Betrieb genommen werden. In der Experimentierphase sind hieran circa 100 städtische Fahrzeuge beteiligt. Mit einem solchen System, das wahrscheinlich in wenigen Jahren seine Praxisreife erreicht haben wird, wäre es möglich, ohne Maut-

Stationen Beiträge zur Finanzierung der Infrastruktur zu erheben. Damit würde die Benutzung der Verkehrswege einen Preis erfordern, der möglicherweise je nach Strecke, Tageszeit und ökologischer Belastung durch das jeweilige Fahrzeug unterschiedlich sein könnte. Ein solches System könnte der Einstieg zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur ausschließlich durch Benutzungsgebühren und möglicherweise ein Instrument zur Vermeidung eines Verkehrsinfarktes sein.

Bis zur Anwendung eines solchen Systems dürfte jedoch noch einige Zeit vergehen. Zwischenzeitlich müssen deshalb neben der konventionellen Finanzierung auch die von der Arbeitsgruppe untersuchten Leasing- bzw. Konzessionsmodelle anwendbar sein und diese ihre nach der Bundeshaushaltsordnung notwendige Wirtschaftlichkeit und Überlegenheit gegenüber einer rein staatlichen Finanzierung beweisen können. Den neuen Ländern kann nicht zugemutet werden, noch lange auf eine, den alten Ländern vergleichbare Infrastrukturausstattung warten zu müssen.

Wolfgang Roth

Eine private Finanzierung entlastet die öffentlichen Haushalte nur scheinbar

Die neuen Bundesländer machen gegenwärtig den schmerzhaftesten Strukturwandel seit Beginn der Industrialisierung in Deutschland mit. Der Umbau des Wirtschaftssystems von der zentral gelenkten Kommandowirtschaft zu einer sozialen Marktwirtschaft trifft insbesondere die Industrie völlig unvorbereitet. Begleitende und vorausschauende Konzepte werden erst

jetzt, mit unnötiger Verspätung, diskutiert.

Ziel vorausschauender Wirtschaftspolitik muß sein, daß sich die Wirtschaft in den fünf neuen Ländern selbst trägt. Wird dieses Ziel nicht erreicht, dann sind auf lange Sicht Zahlungen aus den alten Ländern notwendig. Gegenwärtig geht ein großer Teil der Transferzahlungen als Einkommenstransfer zu den Menschen

und damit direkt in den Konsum. Diese Sozialtransfers sind für eine Übergangszeit unbedingt notwendig, aber auf Dauer nicht durchzuhalten. Deshalb ist es eine vorrangige Aufgabe der Wirtschaftspolitik, den Menschen in den neuen Bundesländern eigene Einkommensquellen zu erschließen, um die Abhängigkeit von westdeutschen Transferzahlungen abzubauen.

Zur Erreichung dieses Ziels muß die Förderung der privaten Wirtschaft durch den Ausbau von wirtschaftsnahen Infrastrukturen ergänzt werden. Anreize für die private Wirtschaft greifen nur dann richtig, wenn die notwendige Infrastruktur vorhanden ist oder aber zumindest die Aussicht besteht, daß sie in absehbarer Zeit bereitgestellt werden kann.

Der Umfang der zur Herstellung der wirtschaftlichen und sozialen Einheit aufzubringenden Mittel ist nach wie vor nur sehr schwer zu schätzen. Selbst für das Haushaltsjahr 1991 gibt es noch keine exakten Zahlen für den tatsächlich notwendigen Umfang der Finanzierungshilfen. Es ist aber in den nächsten Jahren von einem notwendigen Volumen von letztlich nicht unter 150 Mrd. DM pro Jahr an Finanzhilfen auszugehen.

Die Höhe dieser Summe und die damit verbundenen Belastungen für die öffentlichen Haushalte haben dazu geführt, daß neben der Finanzierung durch die öffentliche Hand auch die private Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen ins Spiel gebracht wurde. Der Gedanke an private Investitionsfinanzierungen ist nicht neu. Bemerkenswert ist aber, daß er stets dann ins Spiel gebracht wird, wenn die öffentlichen Finanzen sich in einer Krise befinden. Offensichtlich wird die private Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen in der Bundesrepublik nicht generell als geeignetes Mittel zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben angesehen.

Bevor die Entscheidung über die beste Form der Finanzierung getroffen wird, sollte man sich zunächst darüber im klaren sein, welche Vorteile durch eine private Finanzierung angestrebt werden. Die Kernfrage lautet heute: Ist eine private Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen *billiger*, und ermöglicht sie eine

schnellere Realisierung der Vorhaben? Wenn diese beiden Fragen positiv beantwortet werden können, dann ist die private Finanzierung eine echte Alternative.

Die Frage der Bereitstellung von Finanzmitteln kann auch nicht losgelöst von den eigentlichen Aufgabenträgern geführt werden: Oft wird außer acht gelassen, daß der überwiegende Teil öffentlicher Investitionen durch die Kommunen erfolgt. Der Bund tätigt lediglich 15% der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Für den Aufbau der neuen Bundesländer sind aber diese zentralen Infrastrukturen – insbesondere der Verkehrswegebau – von wesentlicher Bedeutung. Sie stehen deshalb im Mittelpunkt der Diskussion.

Der klassische Finanzierungsweg

Die gängige Form der Finanzierung zusätzlicher Infrastrukturmaßnahmen ist eine Inanspruchnahme des Kapitalmarktes. Dieser Weg zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen ist prinzipiell auch der richtige. Denn über den gesteigerten volkswirtschaftlichen Nutzen ist durch ein höheres Steueraufkommen der Schuldendienst unproblematisch zu bedienen.

So wenigstens die Theorie. Die Voraussetzungen dieser Argumentation sind zur Zeit aber nicht erfüllt. Denn neben der Inanspruchnahme für die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen wird der Kreditmarkt bereits durch die anderen einigungsbedingten Kredite für konsumtive Ausgaben stark beansprucht. Durch die Steigerung des Zinsniveaus werden private Investitionen zurückgedrängt, was dem Aufbau in den neuen Bundesländern schadet. Beim Wohnungsbau ist das ganz deutlich zu spüren.

Eine Finanzierung durch Umschichtung bedeutet im Klartext drastische Sparmaßnahmen in bisher-

gen Bereichen der Politik. Dazu wäre es notwendig, alle öffentlichen Aufgaben- und Ausgabenpositionen in Westdeutschland neu zu bewerten und unter Einbeziehung der neuen Probleme in Ostdeutschland die Prioritäten zu ändern.

Viele an sich wünschenswerte neue Vorhaben müßten dann für einige Jahre zurückgestellt werden. Würde das Umschichtungskonzept ernsthaft betrieben, würden beispielsweise bei den westdeutschen Infrastrukturinvestitionen in vielen Fällen nur noch Maßnahmen zur Erhaltung der Substanz möglich sein, nicht aber Neubauten. Wer das Gerangel um die prioritäre Einstufung von Straßenneubauprojekten in Westdeutschland kennt, wird einem solchen Moratorium kaum Realisierungschancen beimessen, es sei denn, die politische Führung bekennt sich uneingeschränkt dazu.

Im Mittelpunkt der Einsparungen müssen die Subventionen stehen. Wenn aber hier ernsthafte finanzwirtschaftliche Entlastungen erreicht werden sollen, darf das nicht im Rahmen eines medienorientierten Theaters geschehen, bei dem letztlich doch nur nach wahltaktischen Gesichtspunkten verfahren wird. Die als Subventionsabbau gepriesene Einfrierung bestehender Subventionen (wie im Sommer 1991 geschehen) bringt für die Finanzierung der Aufgaben in Ostdeutschland keine einzige Mark.

Je weniger es gelingt, Ausgaben in westdeutschen Haushalten oder beim Bund einzuschränken, desto stärker wird der Belastungsdruck für die öffentlichen Haushalte. Als letzte Wahl bleiben dann in der Regel nur kräftige Steuererhöhungen, die wiederum erhebliche negative wirtschaftliche Folgen haben können.

Vor dem Hintergrund des Drucks auf die öffentlichen Kassen wird die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen durch Private als Alternative

ins Spiel gebracht. Grundsätzlich ist die Errichtung und Unterhaltung der meisten Infrastrukturmaßnahmen in privater Hand denkbar. Eine Reihe europäischer Länder führt uns das am Beispiel des privat finanzierten Autobahnbaus vor. Bei der Übertragung auf die ostdeutschen Problemstellungen ist aber erhebliche Skepsis angebracht. Beim Verkehrswegebau wird deutlich, daß private Finanzmodelle kaum in der Lage sind, die Verfahren zu beschleunigen und zu verbilligen:

Ein *Leasingmodell*, bei dem der Bund Eigentümer des Grundstückes bleibt und einer privaten Gesellschaft das Erbbaurecht übertragen wird, zieht keine Beschleunigung des Verfahrens nach sich: Die Erbbaurechtsbestellung kann erst erfolgen, wenn der Bund im Grundbuch als Eigentümer eingetragen ist. Da auch die Ausschreibung einzelner Teilabschnitte nicht möglich ist, verzögert sich der Baubeginn, da erst nach dem Planfeststellungsverfahren Ausschreibungen erfolgen und Angebote von Leasinggesellschaften eingeholt werden können. Aus haushaltsrechtlicher Sicht ist eine solche Finanzierung ohnehin nur für große Einzelprojekte sinnvoll.

Bei dem sogenannten *Konzessionsmodell* übernimmt eine Gesellschaft Bau und Vorfinanzierung gemäß dem Planfeststellungsbeschluß. Der Bund zahlt ein jährliches Nutzungsentgelt, ist jedoch von vornherein Eigentümer. Hier ist ge-

nau zu prüfen, ob eine konventionelle Finanzierung nicht kostengünstiger wäre, zumal bei dieser Form der Finanzierung ohnehin ein erhebliches Finanzierungsrisiko für den Bund besteht. Sowohl Leasing- als auch Konzessionsmodelle schonen den Haushalt nur kurzfristig. Der zunächst erreichte Liquiditätsvorteil wird mit einer langfristigen Bindung der öffentlichen Haushalte erkaufte. Die künftigen Haushalte werden belastet, die Haushaltsplanung des Parlaments erschwert. Wir haben ohnehin viel zu viel feststehende Ausgaben, die den Gestaltungsspielraum einengen. Leasingmodelle verstärken diese Einengung.

Beide Formen der privaten Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen in Ostdeutschland verstoßen außerdem nach meiner Einschätzung gegen den Verfassungsauftrag zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse. Nach diesem Auftrag kann es nicht angehen, daß beispielsweise im Osten Autobahnen entgeltpflichtig sind und im Westen nicht. Natürlich bestünde die Möglichkeit, das gesamte Autobahnnetz der Bundesrepublik Deutschland gebührenpflichtig zu machen. Da es sich dabei aber zumeist um bereits aus öffentlichen Mitteln – wie der hierfür zweckgebundenen Mineralölsteuer – finanzierte Bauten handelt, ist dies politisch nicht durchzusetzen.

Bei einer Errichtung und Finanzierung durch Private und anschließender Überlassung an die öffentliche

Hand habe ich darüber hinaus auch volkswirtschaftliche Bedenken. Da nicht anzunehmen ist, daß die Privaten das für die Finanzierung notwendige Kapital ungenutzt im Sparstrumpf liegen haben, sind die Auswirkungen auf den Kreditmarkt mit der öffentlichen Schuldenfinanzierung vergleichbar. Die Folgen für das Zinsniveau sind letztlich mit denen gleich, die eine verstärkte Kreditaufnahme durch den Staat hervorruft. Dazu kommt, daß der Zins, den die Privaten zu zahlen haben, in der Regel höher liegt als der, den die öffentlichen Hände aufbringen müssen. Zu den höheren Zinsen kommt auch noch der Gewinnaufschlag für die Privaten. Billiger würde das für den Steuerzahler letztlich in keinem Fall werden, sondern eben teurer.

Die Überlegungen zeigen, daß eine private Finanzierung nicht nur nicht wesentlich zu einer Beschleunigung der Vorhaben beitragen kann, sondern auch nicht billiger ist als eine öffentliche. Eine Zwischenschaltung von Privaten würde nur eine scheinbare Entlastung heutiger Haushalte zu Lasten von künftigen bringen.

Die Beschleunigung der Verfahren ist nur über eine Vereinfachung der Planungsprozesse und der Durchsetzung möglich. Eine solche Beschleunigung muß nicht zu Lasten der Planungsqualität erfolgen. Der Schutz der Umwelt und die Beteiligung der betroffenen Bürger sind unabdingbare Bestandteile einer ver-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Jan Osers

Großoktav,
209 Seiten, 1991,
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-399-2

ZWISCHEN PLAN UND MARKT

Die Suche nach einer humanen Wirtschaft

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

antwortlichen Infrastrukturplanung. Auf sie kann auch künftig nicht verzichtet werden.

Zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland durch die öffentlichen Haushalte bleibt im Ergebnis nur die Umschichtung von Ausgaben, die Erhöhung der Einnahmen beziehungsweise eine Kombination von beiden. Andere Modelle scheiden aus. Wenn es der öffentlichen Finanzpolitik gelingt, durch vernünftige Ausgabenumschichtungen und Einsparungen Finanzmittel für den Aufbau Ostdeutschlands freizumachen, werden private Finanzierungsformen auch wieder sehr schnell aus der öffentlichen Diskussion verschwinden.

Umdenken in der Verkehrsinfrastrukturpolitik

Ohnehin ist im Verkehrsbereich ein Umdenken angebracht. Bis zum Jahr 2000 wird sich nach vorliegenden Prognosen der innerdeutsche Güterverkehr etwa verzehnfachen; der

gesamte Ost-West-Verkehr soll um 600% bis 700% wachsen. Bis zum Ende dieses Jahrzehnts wird ein Anwachsen des PKW-Bestandes in der Bundesrepublik auf rund 43 Mill. Fahrzeuge prognostiziert. Ein „Wettrennen“ der Verkehrswege mit den Verkehrsströmen ist vor diesem Hintergrund nicht zu gewinnen. Jenseits aller finanzwirtschaftlichen Überlegungen muß bei der Planung gefragt werden, ob es sich hierbei noch um eine vernünftige Verkehrspolitik handelt. Eine sechsspurige und dennoch rund um die Uhr total verstopfte Autobahn von Hannover nach Berlin ist ein Horrorszenario, egal ob privat oder öffentlich finanziert.

Notwendig ist eine Veränderung in der Verkehrspolitik, die sich insbesondere durch einen quantitativen und qualitativen Ausbau des Schienennetzes der neuen Bundesländer verdeutlicht, da so neben den andernfalls anfallenden Betreiberkosten für Autobahnen auch volkswirtschaftliche bzw. Umweltkosten geringer gehalten werden können.

Es ist hinreichend deutlich geworden, daß private Finanzierungsmodelle weder zur Verbilligung noch zur Beschleunigung großer öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen beitragen können. Ihren Platz können sie aber dort finden, wo es darum geht, *dezentrale Leistungen* für die Bürger bereitzustellen, etwa im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgung. Hier liegen Erfahrungen auf vielen Feldern in den westdeutschen Ländern und Kommunen vor. Die Städte, Gemeinden und Kreise der neuen Bundesländer sollten diese Erfahrungen nutzen. Notwendig ist, ihnen von seiten der westdeutschen Bundesländer und Kommunen entsprechendes Know-how und eigene Erfahrungen zugänglich zu machen. Unnötige Fehler können so vermieden werden. So wichtig private Investitionen in diesen lokalen Infrastrukturmaßnahmen sein können, eine qualitativ neue Form der privaten Finanzierung öffentlicher Aufgaben stellen sie auch in diesem Fall nicht dar.

Hans-Werner Sinn*

Privatisierung am falschen Ende

Die Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft ist bislang weit hinter den gesteckten Zielen zurückgeblieben. Die Wiederherstellung alter Eigentumsrechte stockt im Paragraphenschlingel, und der Versuch, zwei Drittel der Treuhandwerte durch Verkauf zu privatisieren, droht an der begrenzten Aufnahmekapazität der Märkte zu scheitern.

Angesichts dieser Situation ist es

* Dieser Beitrag stützt sich auf Erörterungen in einem gerade erschienenen Buch, an dem der Verfasser mitgewirkt hat: Gerlinde Sinn, Hans-Werner Sinn: Kaltstart, Tübingen 1991.

bemerkenswert, daß nun im Bereich der öffentlichen Infrastruktur eine zweite Privatisierungsfront eröffnet wird. Aufgaben, die man gemeinhin mit staatlicher Tätigkeit assoziiert, sollen von privater Hand wahrgenommen werden. Das typische und zugleich wichtigste Beispiel sind Straßen, die normalerweise zwar von privaten Firmen gebaut, doch vom Staat verwaltet und unter seiner Rechnung erstellt werden. Andere Beispiele umfassen die Energieversorgung, die Telekommunikation, die Wasserversorgung, das öffentliche Kanalsystem, öffentliche Nahver-

kehrssysteme oder Verwaltungsgebäude. Die diskutierten Modelle umschließen die „Mautlösung“, bei der die Privaten direkt für die Nutzung der öffentlichen Einrichtung zahlen, sowie Leasing- und Konzessionsansätze, bei denen der Staat stellvertretend für sie die Benutzungsgebühren bezahlt. Dieser Beitrag diskutiert einige der relevanten Argumente.

Vorrang für Infrastruktur

Unstrittig ist, daß ein zügiger Ausbau der öffentlichen Infrastruktur für den Aufschwung im Osten von essentieller Bedeutung ist. Die öffentli-

che Infrastruktur ist das Komplement der privaten Wirtschaft, ja mehr noch: sie ist ihre unabdingbare Voraussetzung. Erst wenn die Verkehrsanbindung und die Anbindung an das öffentliche Kommunikations- und Versorgungsnetz sichergestellt sind, kann ein privater Investor es wagen, sich zu engagieren. Durch eine Vorreiterrolle beim Ausbau der Infrastruktur kann der Staat eine Welle privater Firmenansiedlungen wirksam initiieren.

Speziell dem Ausbau der Verkehrswege zwischen Ost- und Westdeutschland kommt dabei eine besonders große Bedeutung zu, weil er die Schwelle für rentable Agglomerationen senkt. Ohne gute Ost-West-Verbindungen müssen ganze Netzwerke komplementärer unternehmerischer Aktivitäten in einem Schritt im Osten installiert werden, damit ein rentables Wirtschaften möglich wird. Viele Firmen wagen es deshalb nicht, nach Ostdeutschland zu gehen, wenn sie nicht überzeugt sind, daß es auch genügend viele andere tun. Sie haben Angst davor, isoliert zu sein. Mit guten Verkehrsverbindungen wird die Gefahr der Isolation vermieden, denn notfalls kann man auch allein, ohne komplementäre Netzwerkaktivitäten, im Osten zurechtkommen. Man kann sich eine profitable Nische in einem der westdeutschen Handelsnetze suchen, ohne den eigenen Produktionsstandort in der räumlichen Nähe dieses Netzwerkes zu wählen. Der Ausbau der Ost-West-Verbindungen ist aus diesen Gründen ein entscheidender Schritt für eine Initialzündung des Aufschwungs im Osten.

Die Vorteile eines privaten Engagements

So unstrittig der Vorrang der Infrastrukturmaßnahmen ist, so unklar bleibt, wie solche Maßnahmen mit der gebotenen Eile realisiert werden können. Das Problem ist ja, daß auch

die öffentlichen Verwaltungen, die mit der Abwicklung der Baumaßnahmen zu betrauen sind, im Osten noch nicht wirklich funktionieren. Die Planung, Projektierung, Vergabe und Überwachung der Baumaßnahmen ist auch im Westen ein umständlicher Prozeß, der in der Regel viele Jahre in Anspruch nimmt. Um wieviel schwieriger ist demgegenüber die Aufgabe im Osten! Die gerade erst im Entstehen begriffenen Behörden wären mit den sich stellenden Aufgaben aller Voraussicht nach hoffnungslos überfordert.

Angesichts dieses Umstandes ist es begrüßenswert, wenn nun erwogen wird, private Firmen nicht erst bei den einzelnen Baumaßnahmen einzusetzen, sondern sie bereits in der Planungsphase und bei der Koordination der Baumaßnahmen einzuschalten. Im Prinzip sind die diskutierten Vorschläge geeignet, Ersatz für die fehlenden Planungsbehörden zu schaffen und die gewünschte Beschleunigung des Infrastrukturausbaus herbeizuführen.

Zu dem Vorteil der Beschleunigung, dem heute aus den beschriebenen Gründen eine besondere Bedeutung zukommt, gesellt sich ein weiterer, allgemeinerer Vorteil. Wegen der „weichen“ Budgetbeschränkung und der erfolgsunabhängigen Entlohnung der Staatsbediensteten sind die Anreize, kostenminimale Lösungen zu suchen, bei den traditionellen Planungs- und Vergabewegen gering. Kostentreibende Planrevisionen, Luxusausstattungen und Gefälligkeitsgeschäfte sind die Regel. Der große Vorteil einer Ausdehnung des Privatisierungsgrades liegt in der Verbesserung der Anreize, wirtschaftliche Lösungen komplexer Planungsaufgaben zu suchen. Der Aufbau des Ostens bietet die Chance, diese Erkenntnis nun endlich einmal zu nutzen.

Aus der Einsicht, daß man sich die privaten Planungs- und Organisati-

onskapazitäten beim Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur zunutze machen sollte, folgt freilich noch nichts Konkretes über die Art der Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen. Keinesfalls liefert sie ein Argument für die schon erwähnte Finanzierung durch eine Maut oder andere nutzungsabhängige Abgaben.

Die Mautlösung

Unter Effizienzgesichtspunkten sollte für eine Ware oder Leistung ein Preis gefordert werden, der den Grenzkosten der Nutzung entspricht, weil dann genau jene potentiellen Nutznießer zum Zuge kommen, die zumindest so viel bereit sind zu zahlen, wie sie selbst an Kosten verursachen. Diese allgemeine Regel harmonisiert ausgezeichnet mit dem Gewinnmotiv bei der Produktion privater Güter, ja, im Grunde ist ihre Befolgung der Kern des Erfolgsrezeptes der Marktwirtschaft.

Ganz anders sind die Verhältnisse jedoch bei den öffentlichen Gütern, wie man sie gemeinhin unter der Rubrik „Infrastruktur“ subsumiert. Hier kann von einer Harmonie zwischen Gewinnmotiv und Effizienzregel nicht die Rede sein. Da die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur hohe Bereitstellungs-, aber praktisch keine Nutzungskosten verursacht, liegen die gewinnmaximierenden oder auch nur kostendeckenden Preise weit über den Grenzkostenpreisen. Die Folge dieser Divergenz ist, daß viele potentielle Nutzer, die eigentlich noch sinnvoll hätten bedient werden können, von der Inanspruchnahme der Infrastrukturobjekte ausgeschlossen werden, wenn die Preise betriebswirtschaftlich optimal gesetzt werden. Der Kontrast zwischen den leeren französischen Autobahnen und den überfüllten Landstraßen ist ein anschauliches Beispiel für dieses Problem. Paradoxe Weise sind die betriebswirtschaftlichen Gewinne, die bei einer priva-

ten Verwertung erzielt werden, ein sicheres Zeichen von Ineffizienz, während die Verluste, die durch den öffentlichen Betrieb entstehen, eine notwendige (wenngleich nicht hinreichende) Bedingung für Effizienz sind.

Zu rechtfertigen sind Mautgebühren nur im Sinne von Spitzenlastpreisen, die temporäre Überfüllungssituationen vermeiden sollen. Für eine überfüllte Straße sollte man in der Tat zahlen müssen, weil nur so der knappe Platz sinnvoll unter rivalisierenden Verwendungen rationiert werden kann. Spitzenlastpreise haben aber wenig mit den Preisen zu tun, die private Betreiber verlangen würden. Auch wenn die potentielle Nachfrage nach Straßennutzungen die Kapazität übersteigt, besteht die Gefahr, daß eine gewinnmaximierende Betreibergesellschaft die Nutzung durch exzessive Preisforderungen weit unter die Kapazitätsgrenze drückt.

Die künstliche Behinderung des Verkehrs durch eine betriebswirtschaftlich orientierte Gestaltung von Mautgebühren wäre so ziemlich das letzte, was der Osten für einen baldigen Aufschwung gebrauchen könnte.

Leasing

Die zur Zeit intensiv diskutierte Alternative zur Mautfinanzierung ist das Leasing- oder Mietkaufmodell. (Das Konzessionsmodell weicht aus ökonomischer Sicht nur unerheblich davon ab.) Nach diesem Modell wird der Betreibergesellschaft für eine bestimmte Zahl von Jahren eine Leasinggebühr gezahlt; danach wird das Objekt auf staatliche Rechnung weiterbetrieben.

Das Leasingmodell bietet ohne Zweifel einen attraktiven Weg, die dringend benötigte Infrastruktur im Osten aufzubauen. Sie hat sowohl gegenüber der Mautlösung als auch

gegenüber der konventionellen Produktionsmethode klare Vorteile.

Der Vorteil gegenüber der Mautlösung besteht darin, daß der künstliche Ausschluß sinnvoller Nutzung unterbleibt. Statt durch Mautgebühren wird das Infrastrukturobjekt letztlich durch allgemeine Steuern finanziert. Zwar stören auch diese Steuern den Wirtschaftsablauf, aber es kann als gesichertes Erkenntnis der Steuertheorie gelten, daß sie dies in geringerem Umfange tun als eine Mautabgabe, die die Finanzierungslast auf eine einzige wirtschaftliche Aktivität konzentrieren würde. Der Vorteil gegenüber der konventionellen Methode besteht in den Anreizen zur Kostenminimierung und Produktionsbeschleunigung, die oben schon erwähnt wurden.

Trotz dieser beiden Vorteile kann das Leasingmodell nicht empfohlen werden, denn es muß seinerseits gegenüber einem vierten Modell zurückstehen, das eine Zwischenlösung zwischen dem konventionellen Modell und dem Leasingmodell darstellt.

Das Generalunternehmer-Modell

Das vierte Modell ähnelt dem schlüsselfertigen Erwerb eines neu gebauten Hauses. Im Gegensatz zum konventionellen Produktionsmodell für öffentliche Infrastruktur liegen Detailplanung, Projektierung und Einzelvergabe bei einem privaten Generalunternehmer, doch im Gegensatz zum Leasingmodell wird dieser Generalunternehmer nicht erst im Laufe der Zeit durch Leasingraten, sondern sogleich bei Übergabe des fertigen Objektes in bar bezahlt.

Offenbar vereint das Generalunternehmer-Modell alle für das Leasingmodell genannten Vorzüge. Es löst das Problem der funktionsunfähigen Verwaltung, verspricht Anreize

zur Kostenminimierung und vermeidet den Ausschluß sinnvoller Nutzung, wie er bei der Erhebung von Mautgebühren zu befürchten ist. Seine Besonderheit liegt darin, daß die Finanzierungsfunktion von Anfang an beim Staat verbleibt und nicht an eine private Betreibergesellschaft übergeben wird. Wenn der Staat die Finanzierungslasten wie beim Leasingmodell in die Zukunft verschieben möchte, dann kann er es tun, aber er muß sein Vorhaben durch eine offene Zunahme der Staatsschuld allgemein bekunden.

Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß gerade dieser Umstand manchen Politikern, die ihre nächste Wahl im Auge haben, nicht gefallen wird. Ja, der Verdacht liegt nahe, daß sie in der heimlichen Staatsverschuldung, die das Leasingmodell erlaubt, eine bequeme Methode sehen, einen weiteren Anstieg der ohnehin schon sehr hohen Nettoneuverschuldung zu verschleiern.

Genauso sehr muß aber betont werden, daß die offene Ausweisung der Staatsschuld ein unerläßliches Kennzeichen der Klarheit und Wahrheit der Wirtschaftspolitik ist. Mündige Bürger brauchen keine Verschleierrungsstrategien, und eine kluge Wirtschaftspolitik wird alles daran setzen, den Eindruck, sie benutze solche Strategien, von vornherein zu vermeiden. Eine solche Wirtschaftspolitik wird das Generalunternehmer-Modell dem Leasingmodell vorziehen und nicht den Versuch unternehmen, der Öffentlichkeit weiszumachen, private Unternehmen hätten speziell bei der Aushandlung von Finanzierungsbedingungen auf dem Kapitalmarkt bessere Möglichkeiten als der Staat. Den Akt der staatlichen Schuldenaufnahme privaten Unternehmen zu übertragen, hieße nun wirklich, die Privatisierung am falschen Ende zu beginnen.