

Privatisierung am falschen Ende

von Hans-Werner Sinn

erschieden in:

„Wirtschaftsdienst 71“, Oktober 1991, S. 497-499.

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 Paragraphendschungel, 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 zu recht kommen. 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 Planrevisio-nen, 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. Parado-xerweise 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 Verschleiерungsstrategien, 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.