

Privatisierung und öffentliche Finanzen

Achim Truger

Eine häufig angeführte Begründung für die Privatisierungspolitik in Deutschland lautet, durch sie würden die Staatsfinanzen wesentlich entlastet. Der vorliegende Beitrag hinterfragt diese Behauptung. Stimmt es wirklich, dass Privatisierung für den Staat gesamtwirtschaftlich ein gutes Geschäft ist? Wären nicht auch Verluste denkbar? Welche Spuren hat die Privatisierungspolitik seit 1980 in der Finanzstatistik hinterlassen? Wie hoch waren die Privatisierungserlöse für Bund, Länder und Gemeinden? Hätte es nicht andere Möglichkeiten gegeben, die öffentlichen Haushalte zu stärken?

1

Problemstellung

Seit mehr als 25 Jahren steht in Deutschland – wie in vielen anderen entwickelten Volkswirtschaften – die systematische Zurückdrängung des Staates im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Debatte und auch der tatsächlich praktizierten Politik (Bofinger 2008). Hintergrund dieser Zurückdrängung des Staates ist neben macht-politischen Motiven einflussreicher Interessengruppen die wirtschaftstheoretische Vorstellung, der Staat behindere durch Regulierung und sozialstaatliche Eingriffe die Wirtschaft, was wiederum der wesentliche Grund für das tendenziell seit Jahrzehnten sinkende Wachstum und die steigende Arbeitslosigkeit sei.¹ Indem man Staatseingriffe zurückdrängt, sollen in dieser Logik die Marktkräfte wieder entfesselt werden. Neben der Deregulierung und dem Abbau des Sozialstaates ist die Privatisierung von vormalss staatlichen Aufgaben und Unternehmen ein wesentliches Element dieser wirtschaftspolitischen Strategie „struktureller Reformen“.

Die Privatisierungspolitik teilt dabei das Schicksal der gesamten Politik „struktureller Reformen“ in dem Sinne, dass ihre segensreichen Wirkungen häufig lediglich aufgrund von theoretischen oder ideologischen Vorurteilen postuliert, in den seltesten Fällen aber hinterfragt oder empirisch überprüft werden.² Das gilt insbesondere auch für die fiskalischen Folgen der Privatisierungspolitik, also ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Typischerweise wird von Privatisierungsbefürwortern behauptet, die öffentlichen Haushalte würden durch Privatisierungen wesentlich entlastet. So schreibt auch Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, sie diene „[...] zur

Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates [...]. Privatisierung ist ein wirksamer Beitrag zur Modernisierung und Entbürokratisierung unseres Staatswesens und damit auch zur finanzwirtschaftlichen Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland durch Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben“ (Steinbrück 2007, o. S.).

Ob und wenn ja in welchem Umfang die öffentlichen Haushalte in der Vergangenheit durch Privatisierung insgesamt tatsächlich entlastet worden sind oder umgekehrt die Privatisierung für den Fiskus nicht sogar ein Minusgeschäft gewesen sein könnte, ist bislang allerdings eine weitgehend ungeklärte Frage. Den pauschalen oder einzelwirtschaftlichen Erfolgsbehauptungen der Befürworter stehen in vielen Fällen gut dokumentierte Rechnungen entgegen, die sogar auf eine fiskalische Belastung schließen lassen (Rügemer 2008). Was jedoch bislang fehlt, ist eine kritische Bilanz aus gesamtwirtschaftlicher Sicht.

Der vorliegende Beitrag ist der Versuch, einer solchen Bilanz theoretisch und empirisch zumindest ein kleines Stück näher zu kommen. Dazu werden in Abschnitt 2 zunächst einige theoretische Überlegungen zu den fiskalischen Auswirkungen von Privatisierung angestellt. Abschnitt 3 versucht vor diesem Hintergrund, empirische Ergebnisse aus der Finanzstatistik für den Zeitraum 1980 bis 2005 abzuleiten. Abschnitt 4 widmet sich dann der Frage, ob die offensichtliche Entlastung der öffentlichen Haushalte durch die deutliche Zunahme von Privatisierungserlösen seit Mitte der 1990er Jahre fiskalisch alternativlos gewesen ist. Abschnitt 5 zieht ein kurzes Fazit.

2

Theoretische Überlegungen zu den fiskalischen Auswirkungen von Privatisierung

Die fiskalischen Auswirkungen von Privatisierung hängen erstens von der Form der Privatisierung, zweitens von den direkten wirtschaftlichen Auswirkungen in dem betroffenen Unternehmen oder Wirtschaftssektor und drittens von den ausgelösten indirekten makroökonomischen Rückwirkungen ab. Theoretisch sind dabei sowohl fiskalische Gewinne als auch Verluste für den Staat denkbar.

Im Folgenden werden drei Formen der Privatisierung, die formelle, die funktionale und die materielle Privatisierung, unterschieden. Bei der formellen Privatisierung wird ein vormals in öffentlich-rechtlicher Form betriebenes Unternehmen lediglich in eine privatrechtliche Form (z. B. AG, GmbH) überführt. Bei der funktionalen Privatisierung lässt der Staat bis dato staatlich durchgeführte Aktivitäten nunmehr

1 Exemplarisch sind diesbezüglich die Mehrheitsmeinungen in SVR (2005) und ARGE (2005).

2 So war fast in der gesamten deutschen „strukturellen“ Reformdebatte schlachtweg übersehen worden, dass Deutschland gemessen an den gängigen internationalen Indikatoren gar nicht unter überdurchschnittlichen „strukturellen“ Verkürzungen litt (Truger/Hein 2003).

Achim Truger, Dr., ist Wissenschaftler im Institut für Makroökonomie und Konjunkturpolitik (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkt: Steuer- und Finanzpolitik.
e-mail: achim-truger@boeckler.de

als Auftraggeber von privaten Unternehmen durchführen. Dazu zählt auch das gegenwärtig von vielen so hoch gepriesene Instrument der Public Private Partnership (PPP), wobei es sich bei der (teil-)privatisierten Aktivität um eine bisher öffentliche Investition handelt, die nunmehr (zum Teil) privat (vor-)finanziert wird (Pauly 2006). Der Staat zahlt dann beispielsweise Mieten oder sonstige Nutzungsgebühren an das beteiligte private Unternehmen. Bei der materiellen Privatisierung schließlich gibt der Staat tatsächlich Eigentum an Unternehmen auf, indem er seine Beteiligungen an Private zum Teil oder ganz verkauft. Die formelle Privatisierung ist häufig nur eine notwendige Vorstufe auf dem Weg zur materiellen Privatisierung.

2.1 HÖHERE EFFIZIENZ DURCH PRIVATISIERUNG?

Geht man in einem ersten Schritt davon aus, dass staatliche und private Aufgabenerfüllung gleich effizient sind, dann sollte theoretisch keine der erwähnten Privatisierungsformen per Saldo einen fiskalischen Effekt für die öffentlichen Haushalte haben: Für die bloße Änderung der Rechtsform bei der formellen Privatisierung ist das sofort einsichtig. Aber auch bei der funktionalen Privatisierung ändern sich lediglich einzelne staatliche Zahlungsströme, der fiskalische Gesamteffekt sollte jedoch neutral sein: Bisherigen Aufwendungen des Staates für öffentliches Personal oder öffentliche Investitionen stehen entsprechend höhere Sachaufwendungen für nunmehr von privaten Unternehmen bezogene Güter und/oder Dienstleistungen gegenüber. Im Falle des Beteiligungsverkaufes bei materieller Privatisierung schließlich fließen dem Staat zwar die Erlöse aus dem Verkauf zu, er verliert jedoch gleichzeitig die Beteiligung an den zukünftigen Gewinnen des Unternehmens. Unter der Annahme eines perfekten Kapitalmarktes sollte der Privatisierungserlös genau der Summe der abdiskontierten erwarteten zukünftigen Gewinne entsprechen, sodass der Gesamteffekt wieder bei Null läge.

Über solche buchhalterischen Auswirkungen hinaus können eindeutige fiskalische Effekte eigentlich erst auftreten, wenn die Privatisierung systematisch die wirtschaftlichen Prozesse in den privatisierten Unternehmen oder auf den Märkten, auf denen sie tätig sind, und damit deren Effizienz direkt beeinflusst. Die optimistische

Generalvermutung der Privatisierungsbeürworter war und ist offenbar, dass Privatisierung immer zu erheblichen Effizienzgewinnen führt.

Solche Effizienzgewinne könnten sich z. B. durch technische, organisatorische oder tarifliche Umgestaltungen in den Unternehmen ergeben, die erst aufgrund formeller oder materieller Privatisierung möglich werden. Dabei setzt man bei allen Privatisierungsformen offenbar massiv auf die potenziell effizienzsteigernden Wirkungen durch verschärften Wettbewerb. Müssen formell oder materiell privatisierte Unternehmen sich gegenüber anderen Unternehmen auf dem Markt behaupten oder wird im Fall der funktionalen Privatisierung eine vormals staatliche Aktivität öffentlich ausgeschrieben, so soll ein erhöhter Wettbewerbsdruck letztlich zu niedrigeren Bereitstellungskosten führen. Das würde dann für den Staat tatsächlich fiskalische Gewinne zur Folge haben: Im Falle der formellen und funktionalen Privatisierung könnten die Kosten der weiterhin vom Staat verantworteten Güterbereitstellung verringert werden. Bei der materiellen Privatisierung schließlich könnten die Effizienzgewinne über steigende Gewinnerwartungen zu Verkaufserlösen führen, die über der Summe der bei staatlichem Eigentum zu erwartenden zukünftigen Gewinne liegen, sodass der Verkauf für den Staat ein gutes Geschäft darstellt.

Als extremes Beispiel für eine optimistische Einschätzung der Kostenvorteile der Privatisierung kann das von *David Friedman*, dem Sohn des marktradikalen Ökonomie-Nobelpreisträgers *Milton Friedman*, aufgestellte „Friedman'sche Gesetz“ gelten, wonach es immer mindestens doppelt so viel kostet, wenn der Staat ein Gut bereitstellt, als wenn dasselbe Gut privat bereitgestellt würde (Friedman 1989, S. 85). Es ist klar, dass sich für dieses eher spontan postulierte „Gesetz“ wenige wissenschaftlich haltbare Belege finden lassen. Die meisten Studien und auch die finanzwissenschaftlichen Lehrbücher betonen dagegen immer eher die methodischen Schwierigkeiten solcher Effizienzvergleiche (Brümmerhoff 1990; Nowotny 1999; Stiglitz/Schönfelder 1994). Demnach scheint es in einigen untersuchten Fällen so zu sein, dass private Unternehmen tatsächlich in der Lage sind, ein Gut billiger zu produzieren, wobei allerdings unklar bleibt, ob es sich tatsächlich um dasselbe Gut handelt, wie es zuvor staatlich bereitgestellt wurde, oder um ein

gemessen an den ursprünglichen öffentlichen Zielen qualitativ verschlechtertes Gut. Viel wichtiger als die Frage der Eigentumsverhältnisse scheint die Wettbewerbsintensität auf den betroffenen Märkten und der entsprechende Regulierungsrahmen zu sein (Rosen 1998, S. 73). Ein allgemeingültiges Urteil lässt sich nicht ableiten. Letztlich muss die Frage der Effizienzwirkungen der Privatisierungspolitik daher einzelfallweise überprüft werden. Zu einer solchen Überprüfung gehört jeweils ein Referenzszenario, das die erwarteten Nettokosten der Güterbereitstellung durch den Staat oder seine Unternehmen für einen möglichst langen Zeitraum ausweist. Dieses Referenzszenario muss dann mit dem entsprechenden Privatisierungsszenario verglichen werden. Theoretisch müsste es solche ausführlichen Berechnungen in öffentlich zugänglicher Form für jeden einzelnen Privatisierungsfall geben, damit die Entscheidungen für die Privatisierung für die Bürgerinnen und Bürger jeweils nachvollziehbar begründet werden können.

Sehr aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die von Rügemer (2008) zusammengestellten Beispiele für Privatisierungen mit zweifelhaftem oder sogar nachweisbar negativem fiskalischen und gesellschaftspolitischen Nutzen. In einigen Fällen werden transparente Kosten-/Nutzen-Rechnungen der Öffentlichkeit immer noch vorenthalten (Rügemer 2008, S. 164f.). Zudem wird anhand zahlreicher Beispiele mehr als deutlich, dass Privatisierung nicht automatisch zu einem effizienteren und damit auch für den Staat kostengünstigeren Güterangebot führt, sondern möglicherweise auch zum genauen Gegenteil (Rügemer 2008, S. 209ff.).

Zunächst ist die Privatisierung selbst kein kostenloser Prozess. Häufig gehen der Privatisierung aufwändige Vorbereitungen unter Einschaltung von kostspieligen Beratungsunternehmen voraus, für die der Staat direkt oder indirekt aufkommen muss. Hier wären auch Kosten für Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte etc. zu verbuchen.

Zudem ist keineswegs gesagt, dass ein privates Unternehmen immer günstiger anbietet wird als ein öffentliches. Die Vergütungen für das Topmanagement dürften im privaten Bereich systematisch höher liegen als im öffentlichen. Kreditkosten für private Unternehmen sind ebenfalls systematisch höher als für den Staat. Private Unternehmen müssen zudem einen Gewinn

3

Fiskalische Auswirkungen der Privatisierung auf die öffentlichen Haushalte

erzielen, der mindestens den üblichen Renditevorstellungen entspricht, während öffentliche Unternehmen keinen solchen Gewinn erzielen müssen. Häufig führt Privatisierung – ganz unabhängig von der Frage, ob sie insgesamt kostensenkend ist – zu einer Umverteilung innerhalb der betroffenen Betriebe oder Branchen zugunsten der Mehrzahl der Beschäftigten, da die vorstehend aufgezählten Mehrkosten oder gegebenenfalls ein verschärfter Wettbewerb zu einem starken Abwärtsdruck auf die Löhne führen (Brandt/Schulten 2008).

Von zentraler Bedeutung für die fiskalischen Wirkungen ist vor allem, ob die privatisierten oder die vom Staat mit der Leistungserstellung beauftragten Unternehmen auf wettbewerblichen Märkten agieren oder nicht. Handelt es sich um Märkte mit erheblicher Marktmacht auf Seiten der Anbieter, so dürften sich die Hoffnungen auf Preis senkende Wirkungen der Privatisierung kaum erfüllen. Tatsächlich wird gerade bezüglich des privatisierten Energiesektors immer wieder beklagt, dass die Privatisierung wegen mangelnder Regulierung aufgrund der immer noch weitgehend vorhandenen regionalen Angebotsmonopole nicht zu einer Preissenkung im Sinne der Verbraucher geführt habe.³

2.2 MAKROÖKONOMISCHE RÜCKWIRKUNGEN NICHT EINDEUTIG

Komplizierter wird die Analyse noch, wenn man die zu erwartenden indirekten, makroökonomischen Effekte einbezieht. Bei unkritischer optimistischer Betrachtung werden diese ebenso wie die Effizienzwirkungen automatisch als positiv angenommen und man erhofft sich einen Anstieg von Wachstum und Beschäftigung. Dieser führt dann für den Staat wieder zu zusätzlichen Einnahmen, sodass sich die erwartete positive fiskalische Bilanz nochmals verbessert. Wenn Privatisierung die Effizienz der Güterbereitstellung verbessert, dann sind positive Wirkungen je nach der zugrunde gelegten makroökonomischen Theorie auch durchaus plausibel. Wenn aufgrund der Privatisierung die Wettbewerbsintensität zunimmt und die Lohnkosten sinken, dann geht dies in der neu-keynesianischen Mainstream-Makroökonomie mit einem Rückgang der gleichgewichtigen Arbeitslosenquote einher und das Aktivitätsniveau der Volkswirtschaft steigt (Carlin/Soskice 2007, S. 103ff.). Schließlich führen

die postulierten Effizienzgewinne für den Staat zu Minderausgaben/Mehrreinnahmen, die über Steuersenkungen zurückgegeben oder für Wachstum steigernde, andere öffentliche Projekte ausgegeben werden können.

Allerdings sind positive makroökonomische Effekte keineswegs zwangsläufig, und zwar nicht einmal dann, wenn man durchweg positive Effizienz- und Wettbewerbsswirkungen unterstellt. Die zuvor skizzierten positiven Effekte auf die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit und das Aktivitätsniveau können nämlich nur realisiert werden, wenn eine entsprechend expansive makroökonomische Geld- und/oder Fiskalpolitik dies auch erlaubt (Carlin/Soskice 2007, S. 103ff.). Ob eine solche Politik für Deutschland unter den Bedingungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes realistischerweise vorausgesetzt werden kann, ist jedoch mehr als fraglich (Hein/Truger 2007). Hinzu kommt, dass die aufgrund der Privatisierung angenommenen Einsparungen des Staates dann kontraktiv wirken werden, wenn der Staat sie zur Haushaltskonsolidierung und nicht für die Aufstockung öffentlicher Investitionen oder Steuersenkungen verwendet.

Wenn Privatisierung darüber hinaus systematisch die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer schwächt und den Lohndruck nach unten verschärft, dann wird dies das Wachstum in einer großen, stark von der Binnenwirtschaft abhängigen und daher lohngetriebenen Volkswirtschaft wie der deutschen noch zusätzlich negativ beeinträchtigen (Hein/Vogel 2008). In einem solchen kontraktiven makroökonomischen Szenario wäre nicht mehr sichergestellt, dass die aus den angenommenen Effizienzgewinnen potenziell resultierenden fiskalischen Gewinne auch realisiert würden.

Noch pessimistischer wird die makroökonomische Einschätzung, wenn man die Annahme positiver einzelwirtschaftlicher Effizienzwirkungen der Privatisierung aufgibt. Geht man davon aus, dass Privatisierung sogar systematisch zu höheren Kosten führt und die Wettbewerbsintensität vermindert, dann können sich sogar negative Wirkungen auf die gleichgewichtige Beschäftigung und das Aktivitätsniveau der Volkswirtschaft ergeben; fiskalische Gewinne für den Staat werden dann noch unwahrscheinlicher.

Wie aus den vorstehenden theoretischen Bemerkungen deutlich wurde, müsste eine wirklich aussagekräftige Analyse der fiskalischen Auswirkungen von Privatisierung sehr umfassend angelegt sein und wäre methodisch äußerst anspruchsvoll. Sie müsste für alle Haushaltsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) jeweils zumindest die wesentlichen Privatisierungsprojekte (formell, funktional, materiell) erfassen. Für jedes einzelne dieser Projekte müsste dann in konsistenter Weise ein Referenzszenario ohne Privatisierung aufgestellt und mit dem Privatisierungsszenario verglichen werden. Dabei müssten jeweils die potenziellen makroökonomischen Rückwirkungen einbezogen werden. Es versteht sich von selbst, dass eine solche Analyse den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen würde.

3.1 DEUTLICHE FISKALISCHE SPUREN ERKENNBAR

Als erste gesamtwirtschaftliche Annäherung wird daher hier lediglich in der Finanzstatistik nach empirischen Spuren der Privatisierungspolitik in Deutschland gesucht. Ohne Rückkopplung mit Daten zu den einzelnen Privatisierungsfällen und damit ohne Referenzszenario sind solche Spuren auf aggregierter Ebene allerdings niemals zweifelsfrei zu identifizieren. Aussagen über fiskalische Gewinne oder Verluste für die öffentlichen Haushalte sind auf dieser Basis naturgemäß ebenfalls nicht möglich.

Tabelle 1 gibt die Ausgaben- und Einnahmenstruktur von Gesamtstaat, Bund, Ländern und Gemeinden von 1980 bis 2005 auf Basis der Statistik des öffentlichen Gesamthaushaltes wieder. Um zumindest bei Ländern und Gemeinden den Strukturbruch durch die Deutsche Einheit ab dem Jahr 1991 auszuschalten, werden nur die westdeutschen Länder- und Gemeindenhaushalte betrachtet.

³ Aus fiskalischer Sicht muss dies für den Staat nicht zwangsläufig von Nachteil sein, solange er nicht selbst in bedeutendem Umfang Leistungen von Monopolunternehmen beziehen muss.

Tabelle 1: Ausgaben- und Einnamenstruktur der Haushalte von Gesamtstaat, Bund, Ländern (West) sowie Gemeinden- und Gemeindeverbänden (West) von 1980 bis 2005 – in % der Einnahmen bzw. Ausgaben –

	1980	1985	1990	1991	1995	1996	1997	1998 ³⁾	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gesamtstaat¹⁾															
bereinigte Ausgaben in Mrd. Euro (in % des BIP)	363,7 (46,1)	463,7 (47,1)	585,2 (44,8)	721,9 (47,0)	950,5 (51,4)	962,5 (51,3)	961,2 (50,2)	932,7 (47,5)	951,3 (47,3)	960,8 (46,6)	975,5 (46,2)	992,7 (46,3)	1003,3 (46,4)	993,1 (44,9)	1002,2 (44,7)
Personalausgaben	24,5	22,5	21,7	19,6	21,1	21,0	21,0	19,1	19,0	18,9	18,7	18,8	18,7	18,9	18,6
Laufender Sachaufwand	22,3	22,5	22,2	21,4	20,8	21,7	21,8	21,7	22,0	22,2	22,2	22,0	22,3	22,1	22,5
dar. Mieten und Pachten	–	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Sachinvestitionen	8,9	5,9	5,9	5,4	5,4	5,0	4,7	4,5	4,4	4,3	4,2	4,0	3,7	3,5	3,4
Erwerb von Beteiligungen	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,7	0,3	0,3	0,2	0,7
Zinsausgaben am Kreditmarkt	4,2	6,2	5,7	5,5	7,0	7,0	7,0	7,3	7,4	7,1	6,8	6,7	6,6	6,5	6,4
Laufende Zuschüsse an Unternehmen	–	3,1	3,2	3,5	2,8	3,1	2,8	3,4	3,9	3,9	3,6	5,1	4,8	4,8	4,6
bereinigte Einnahmen in Mrd. Euro (in % des BIP)	337,4 (42,8)	444,7 (45,2)	558,0 (42,7)	667,8 (43,5)	889,5 (48,1)	894,3 (47,7)	916,5 (47,8)	906,5 (46,1)	929,9 (46,2)	979,3 (47,5)	925,6 (43,8)	928,7 (43,3)	928,7 (42,9)	929,3 (42,0)	946,5 (42,2)
Steuern	53,7	50,2	50,3	49,2	46,8	45,7	44,5	46,9	48,7	47,7	48,2	47,4	47,6	47,6	47,7
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	2,6	3,9	2,7	2,4	2,0	2,0	1,9	2,9	2,4	1,8	2,3	2,9	2,1	1,6	1,9
dar. Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	–	1,6	0,8	0,6	0,5	0,8	0,7	1,7	1,2	0,7	1,2	1,6	0,9	0,3	0,5
Gebühren, sonstige Entgelte	5,7	6,0	6,3	6,0	6,8	6,6	6,4	3,0	2,9	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6	2,8
Veräußerung von Vermögen	0,7	0,6	0,7	0,7	2,1	1,6	2,5	3,0	2,4	6,7	2,0	1,8	1,7	2,3	2,0
dar. Beteiligungen	0,0	0,1	0,1	0,1	0,9	0,4	1,3	1,9	1,4	0,6	1,2	1,1	1,0	1,6	1,3
Bund²⁾															
bereinigte Ausgaben in Mrd. Euro (in % des BIP)	111,2 (14,1)	132,7 (13,5)	159,2 (12,2)	207,6 (13,5)	250,5 (13,5)	252,4 (13,5)	246,5 (12,9)	262,2 (13,3)	271,2 (13,5)	265,5 (12,9)	267,9 (12,7)	281,2 (13,1)	280,8 (13,0)	273,6 (12,4)	281,5 (12,5)
Personalausgaben	14,8	14,1	13,9	12,0	10,8	10,7	10,9	10,2	9,9	10,0	10,0	9,6	9,7	9,8	9,4
Laufender Sachaufwand	12,2	14,7	13,5	10,5	7,7	7,8	7,9	7,5	7,5	7,7	6,8	6,0	6,1	6,1	6,3
dar. Mieten und Pachten	–	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Sachinvestitionen	3,8	2,9	2,7	2,7	2,5	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5
Erwerb von Beteiligungen	0,4	0,7	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Zinsausgaben am Kreditmarkt	6,4	11,2	11,0	9,8	10,2	10,3	11,1	11,0	15,2	14,7	14,0	13,2	13,1	13,3	13,3
Laufende Zuschüsse an Unternehmen	–	5,1	5,7	6,2	4,0	3,4	3,0	2,9	4,4	4,4	2,5	5,8	5,2	5,1	4,3
bereinigte Einnahmen in Mrd. Euro (in % des BIP)	97,1 (12,3)	121,0 (12,3)	147,0 (11,2)	180,4 (11,8)	224,6 (12,2)	212,3 (11,3)	214,0 (11,2)	233,3 (11,9)	245,0 (12,2)	292,4 (14,2)	245,0 (11,6)	248,5 (11,6)	241,6 (11,2)	233,8 (10,6)	250,0 (11,1)
Steuern	93,5	87,9	91,1	91,1	89,0	89,7	88,0	83,2	86,4	74,9	87,1	86,3	88,6	89,4	84,7
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	2,4	7,7	4,9	4,3	2,7	3,1	2,8	5,9	4,2	1,8	3,9	4,8	2,5	0,4	0,6
dar. Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	–	5,6	2,5	2,0	1,6	2,7	2,4	5,6	3,9	1,6	3,7	4,5	2,3	0,1	0,5
Gebühren, sonstige Entgelte	0,9	1,1	1,0	1,0	1,6	1,8	1,9	1,6	1,5	1,2	0,9	0,8	0,9	0,8	1,9
Veräußerung von Vermögen	0,1	0,1	0,1	0,3	3,3	1,6	3,1	5,8	5,8	19,2	3,4	2,4	2,4	4,0	3,7
dar. Beteiligungen	0,0	0,0	0,0	0,2	2,7	1,0	2,4	5,0	3,4	1,3	3,1	2,2	2,1	3,7	3,6
Bundesländer (West)															
bereinigte Ausgaben in Mrd. Euro (in % des BIP)	106,7 (13,5)	124,4 (12,6)	153,2 (11,7)	169,2 (11,0)	199,3 (10,8)	204,4 (10,9)	203,2 (10,6)	194,4 (9,9)	196,6 (9,8)	200,9 (9,7)	207,1 (9,8)	207,6 (9,7)	208,9 (9,7)	208,0 (9,4)	211,3 (9,4)
Personalausgaben	41,9	42,6	41,8	41,6	42,2	41,8	42,3	40,5	40,8	40,3	39,4	40,5	40,2	40,7	39,9
Laufender Sachaufwand	8,8	9,9	10,9	11,0	11,3	11,1	11,0	9,5	9,5	9,7	9,5	9,4	9,0	9,2	9,1
dar. Mieten und Pachten	–	0,4	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Sachinvestitionen	5,1	4,3	4,5	4,5	3,7	3,6	3,5	3,0	3,0	3,1	2,9	2,7	2,5	2,4	2,2
Erwerb von Beteiligungen	0,4	0,3	0,3	0,5	0,3	0,8	0,4	0,8	0,3	0,4	2,0	0,3	0,6	0,4	2,2
Zinsausgaben am Kreditmarkt	4,2	7,5	7,3	7,2	7,2	7,6	8,1	8,2	8,0	7,9	8,0	8,2	8,3	8,2	8,2
Laufende Zuschüsse an Unternehmen	2,1	2,2	2,9	2,3	3,0	3,1	4,4	4,7	4,8	5,5	6,2	6,9	7,0	7,2	7,2
bereinigte Einnahmen in Mrd. Euro (in % des BIP)	95,2 (12,1)	115,7 (11,7)	143,3 (11,0)	159,8 (10,4)	182,9 (9,9)	186,3 (9,9)	189,0 (9,9)	184,3 (9,4)	191,6 (9,5)	193,4 (9,4)	184,6 (8,7)	183,6 (8,6)	182,8 (8,5)	187,8 (8,5)	191,6 (8,5)
Steuern	69,5	69,6	70,2	68,8	70,3	70,6	68,8	74,6	75,7	77,2	75,6	75,4	75,3	74,5	73,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	3,1	3,2	2,0	2,1	2,0	1,9	1,8	2,2	1,9	2,1	1,7	2,2	2,2	2,2	3,5
dar. Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	–	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	1,0
Gebühren, sonstige Entgelte	5,1	6,2	6,7	7,0	7,5	7,3	7,4	2,7	2,5	2,5	2,6	2,5	2,5	2,6	2,5
Veräußerung von Vermögen	0,2	0,4	0,4	0,5	2,0	1,1	3,2	2,4	2,5	0,8	1,4	1,3	1,2	1,8	2,0
dar. Beteiligungen	0,0	0,1	0,1	0,1	0,8	0,6	2,8	2,0	2,0	0,4	1,1	1,0	1,0	1,4	1,1
Forsetzung nächste Seite															

Tabelle 1 (Fortsetzung)

	1980	1985	1990	1991	1995	1996	1997	1998 ³⁾	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gemeinden und Gemeindeverbände (West)															
bereinigte Ausgaben in Mrd. Euro (in % des BIP)	74,4 (9,4)	83,3 (8,5)	107,3 (8,2)	117,0 (7,6)	138,4 (7,5)	135,9 (7,2)	132,7 (6,9)	115,7 (5,9)	117,9 (5,9)	120,5 (5,8)	123,2 (5,8)	124,6 (5,8)	124,4 (5,8)	125,0 (5,7)	127,7 (5,7)
Personalausgaben	29,5	31,5	31,1	31,3	30,5	30,9	31,5	26,7	26,7	26,5	26,0	26,2	26,7	26,7	26,5
Laufender Sachaufwand	18,1	20,5	19,7	19,6	18,7	19,0	19,5	18,7	19,1	19,4	19,5	19,7	19,7	20,0	20,0
dar. Mieten und Pachten	–	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8
Sachinvestitionen	28,3	19,8	20,2	20,0	15,9	15,3	14,9	15,6	15,6	15,8	15,5	15,1	13,4	12,3	11,6
Erwerb von Beteiligungen	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,8	1,5	0,7	0,7	0,6	0,8
Zinsausgaben am Kreditmarkt	4,4	4,7	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6	4,0	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Laufende Zuschüsse an Unternehmen	0,9	1,0	1,0	1,4	1,5	1,6	2,1	2,1	2,3	2,6	3,3	3,5	2,9		
bereinigte Einnahmen in Mrd. Euro (in % des BIP)	71,5 (9,1)	83,7 (8,5)	105,2 (8,1)	114,0 (7,4)	132,1 (7,1)	132,8 (7,1)	130,3 (6,8)	118,3 (6,0)	119,8 (6,0)	122,4 (5,9)	119,5 (5,7)	121,1 (5,6)	116,8 (5,4)	121,2 (5,5)	125,1 (5,6)
Steuern	33,8	34,4	33,5	33,9	30,4	30,6	31,7	37,7	39,0	39,0	37,7	35,9	36,6	38,6	39,2
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,3	5,0	4,3	4,1	4,4	4,6	4,7	5,5	5,6	5,3	5,8	7,3	6,6	6,1	6,0
dar. Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	–	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,8	0,9	0,8	1,2	2,6	1,5	1,1	1,1
Gebühren, sonstige Entgelte	18,1	20,6	21,6	22,1	23,9	23,0	23,0	12,9	12,5	12,2	12,2	11,7	12,2	11,7	11,1
Veräußerung von Vermögen	3,0	2,6	3,1	3,1	3,9	4,2	4,3	5,7	5,0	5,0	5,0	5,3	5,1	4,5	4,3
dar. Beteiligungen	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	1,1	0,7	1,2	1,4	1,8	1,3	0,9	0,9

1) bis 1990 Deutschland West, ab 1991 Gesamtdeutschland. Vergleichbarkeit von Werten vor und nach 1991 daher nicht gegeben.

2) bedingt durch die Deutsche Einheit hat es 1991 eine deutliche Strukturverschiebung gegeben. Werte vor und nach 1991 sind daher schlecht vergleichbar.

3) ab 1998: ohne Träger der Zusatzversorgung des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden- und Gemeindeverbände, ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Dadurch kommt es vor allem bei Ländern und Gemeinden zu einem erheblichen Niveausrück bei Ausgaben wie Einnahmen nach unten. Vergleichbarkeit mit den Vorjahren daher nicht gegeben.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 3.1 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden, Jahrgänge 1980–2005; eigene Berechnungen.



Die formelle Privatisierung müsste sich ceteris paribus in rückläufigen Ausgaben in allen Bereichen sowie in einem Rückgang der Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten zeigen. Dafür müssten gleichzeitig die Zuschüsse an Unternehmen und die empfangenen Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen in den Haushalten zunehmen. Die letzten beiden Effekte werden potenziell durch die materielle Privatisierung konterkariert, da privatisierte Unternehmen zumindest im Idealfall keine öffentlichen Zuschüsse mehr erhalten und die öffentliche Hand auch nicht mehr an ihren Gewinnen beteiligt ist. Materielle Privatisierung sollte sich darüber hinaus in Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen zeigen. Die funktionale Privatisierung schließlich sollte mit einer Substitution von Personal- und Investitionsausgaben zu laufenden Sachausgaben einhergehen. Sollten im Rahmen von Public Private Partnership (PPP)-Projekten von der öffentlichen Hand private Investitionsobjekte gemietet oder gepachtet werden, so sollte dies insbesondere in einem Anstieg der Ausgaben für Mieten und Pachten zum Ausdruck kommen. Falls man tatsächlich solche Spuren findet, so können sie auch auf andere Ursachen als zunehmende Privatisierungsaktivitäten zurückzuführen sein. So kann der Staat z. B. ganz einfach insgesamt sparen, oder die Einnahmen aus Beteiligungen und

Beteiligungsverkäufen können aufgrund steigender Dividenden und Aktienkurse zunehmen.

Ein Beispiel für eine – allerdings rein statistisch bedingte – formelle Privatisierung war im Jahr 1998 zu verzeichnen. Seit 1998 werden insbesondere die Krankenhäuser und Universitätskliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen im Zuge statistischer Neudeinitionen nicht mehr als Teil der öffentlichen Haushalte, sondern als öffentliche Unternehmen erfasst. Für die Haushalte der Länder und Gemeinden hat dies einen deutlichen Niveausrück der in den Haushalten erfassten Ausgaben insgesamt und der Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten nach unten zur Folge. Gleichzeitig steigen die Zuschüsse an Unternehmen sprunghaft an.

Selbst wenn man den gerade genannten Effekt als Strukturbruch ab 1998 in Rechnung stellt, lassen sich auf fast allen Haushaltsebenen die zuvor beschriebenen Spuren von (verstärkter) Privatisierungsaktivität ausmachen. So ist die Bedeutung der an Unternehmen gezahlten Zuschüsse bei allen Gebietskörperschaften, vor allem bei Ländern und Gemeinden, trendmäßig deutlich gestiegen, was zusammen mit den ebenso deutlich wachsenden Gewinneinnahmen ein Indiz für formelle Privatisierung ist.⁴ In Richtung funktionaler Privatisierung deutet, dass mit Ausnahme der

Bundesebene die Bedeutung der Personalausgaben in den Haushalten trendmäßig spürbar und die der Investitionsausgaben sogar massiv abgenommen hat, während die laufenden Sachausgaben in der Bedeutung trendmäßig leicht zulegten. Interessant ist dabei besonders, dass bei Ländern und Gemeinden die Bedeutung von Mieten und Pachten stark zugenommen hat – möglicherweise ein auf PPP zurückzuführender Effekt (vgl. hierzu Gerstlberger/Schneider in diesem Heft).

3.2 MASSIVER ANSTIEG DER BETEILIGUNGSVERKÄUFE

Das klarste fiskalische Indiz für die materielle Privatisierungspolitik (und die Privatisierungspolitik überhaupt) besteht schließlich in der Entwicklung der Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen (*Tabelle 2*). Diese Privatisierungserlöse wuchsen nach Jahren der annähernden Bedeutungslosigkeit seit Mitte der 1990er Jahre stark an. Gegen Ende der 1990er Jahre wurde mit insgesamt über 17 Mrd. € (1,9 % der gesamtstaatlichen Einnahmen und fast 0,9 %

4 Für den Bund und damit auch den Gesamtstaat sind diese Gewinneinnahmen wenig aussagekräftig, da sie den stark schwankenden Bundesbankgewinn enthalten.

Tabelle 2: Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen (brutto und netto)¹⁾ in den Haushalten von Gesamtstaat, Bund, Ländern (West) sowie Gemeinden- und Gemeindeverbänden (West) von 1980 bis 2005

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^{a)}	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gesamtstaat²⁾																										
brutto in Mrd. Euro	0,12	0,10	0,78	0,53	1,09	0,35	1,19	1,86	1,78	0,70	0,50	0,75	0,42	0,63	3,28	7,94	3,91	11,85	17,22	13,27	6,19	11,55	10,02	8,87	14,85	12,51
brutto in % der Einnahmen	0,04	0,03	0,20	0,13	0,26	0,08	0,26	0,39	0,36	0,13	0,09	0,11	0,05	0,08	0,39	0,89	0,44	1,29	1,90	1,43	0,63	1,25	1,08	0,96	1,60	1,32
brutto in % des BIP	0,02	0,01	0,09	0,06	0,12	0,04	0,11	0,17	0,16	0,06	0,04	0,05	0,03	0,04	0,18	0,43	0,21	0,62	0,88	0,66	0,30	0,55	0,47	0,41	0,67	0,56
netto in Mrd. Euro	-1,34	-1,15	-1,21	-1,30	-0,91	-1,64	-0,58	0,13	0,01	-0,99	-1,32	-1,63	-2,64	-2,49	0,58	4,99	0,12	9,10	13,61	10,61	3,00	4,43	7,15	6,03	12,60	5,76
netto in % der Einnahmen	-0,40	-0,33	-0,31	-0,32	-0,22	-0,37	-0,13	0,03	0,00	-0,19	-0,24	-0,34	-0,34	-0,31	0,07	0,56	0,01	0,99	1,50	1,14	0,31	0,48	0,77	0,65	1,36	0,61
netto in % des BIP	-0,17	-0,14	-0,14	-0,14	-0,10	-0,17	-0,06	0,01	0,00	-0,08	-0,10	-0,11	-0,16	-0,15	0,03	0,27	0,01	0,48	0,69	0,53	0,15	0,21	0,33	0,28	0,57	0,26
Bund³⁾																										
brutto in Mrd. Euro	0,02	0,03	0,07	0,00	0,39	0,00	0,51	1,29	1,21	0,18	0,03	0,34	0,02	0,06	0,69	6,08	2,11	5,08	11,58	8,28	3,67	7,59	5,35	5,16	8,64	8,92
brutto in % der Einnahmen	0,03	0,03	0,07	0,00	0,34	0,00	0,42	1,04	0,97	0,13	0,02	0,19	0,01	0,03	0,31	2,70	0,99	2,37	4,96	3,38	1,26	3,10	2,15	2,14	3,69	3,57
brutto in % des BIP	0,00	0,00	0,01	0,00	0,04	0,00	0,05	0,12	0,11	0,02	0,00	0,02	0,00	0,00	0,33	0,11	0,27	0,59	0,41	0,18	0,36	0,25	0,24	0,39	0,40	
netto in Mrd. Euro	-0,44	-0,42	-0,62	-0,88	-0,61	-0,95	-0,20	0,59	0,57	-0,50	-0,63	-0,52	-0,82	-0,61	-0,31	5,35	1,35	4,36	10,90	7,65	3,04	6,92	4,71	4,62	8,09	8,36
netto in % der Einnahmen	-0,45	-0,41	-0,58	-0,80	-0,53	-0,79	-0,16	0,48	0,46	-0,36	-0,43	-0,29	-0,41	-0,30	-0,14	2,38	0,64	2,04	4,67	3,12	1,04	2,82	1,90	1,91	3,46	3,34
netto in % des BIP	-0,06	-0,05	-0,07	-0,10	-0,06	-0,10	-0,02	0,06	0,05	-0,04	-0,05	-0,03	-0,05	-0,04	-0,02	0,29	0,07	0,23	0,55	0,38	0,15	0,33	0,22	0,21	0,37	0,37
Länder (West)																										
brutto in Mrd. Euro	0,02	0,03	0,60	0,23	0,44	0,15	0,45	0,29	0,38	0,15	0,17	0,05	0,09	1,86	1,48	1,13	5,24	3,71	3,87	0,77	1,98	1,78	1,74	2,58	2,16	
brutto in % der Einnahmen	0,02	0,03	0,59	0,22	0,40	0,13	0,37	0,24	0,29	0,11	0,11	0,03	0,05	1,05	0,81	0,60	2,77	2,01	2,02	0,40	1,07	0,97	0,95	1,37	1,12	
brutto in % des BIP	0,00	0,00	0,07	0,03	0,05	0,01	0,04	0,03	0,03	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,10	0,08	0,06	0,27	0,19	0,19	0,04	0,09	0,08	0,12	0,10	
netto in Mrd. Euro	-0,38	-0,31	-0,23	-0,11	0,02	-0,20	0,01	-0,05	-0,03	-0,04	-0,35	-0,64	-0,73	-0,65	1,49	0,83	-0,55	4,49	2,14	3,22	-0,02	-2,18	1,21	0,59	1,84	-2,39
netto in % der Einnahmen	-0,40	-0,32	-0,22	-0,10	0,02	-0,17	0,00	-0,04	-0,02	-0,03	-0,24	-0,40	-0,43	-0,37	0,84	0,45	-0,29	2,38	1,16	1,68	-0,01	-1,18	0,66	0,32	0,98	-1,25
netto in % des BIP	-0,05	-0,04	-0,03	-0,01	0,00	-0,02	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,04	-0,04	0,08	0,04	-0,03	0,23	0,11	0,16	0,00	-0,10	0,06	0,03	0,08	-0,11	0,03	
Gemeinden (West)																										
brutto in Mrd. Euro	0,07	0,03	0,09	0,19	0,16	0,11	0,19	0,22	0,14	0,11	0,27	0,23	0,20	0,24	0,69	0,33	0,51	0,40	1,35	0,87	1,53	1,69	2,13	1,54	1,06	1,17
brutto in % der Einnahmen	0,10	0,05	0,12	0,25	0,20	0,13	0,22	0,25	0,15	0,11	0,25	0,21	0,16	0,18	0,51	0,25	0,39	0,31	1,14	0,73	1,25	1,41	1,76	1,32	0,87	0,94
brutto in % des BIP	0,01	0,00	0,01	0,02	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,04	0,02	0,03	0,02	0,07	0,04	0,07	0,08	0,10	0,07	0,05	0,05
netto in Mrd. Euro	-0,45	-0,38	-0,31	-0,34	-0,38	-0,53	-0,41	-0,43	-0,55	-0,45	-0,34	-0,41	-0,90	-0,68	-0,34	-0,65	-0,52	0,39	-0,23	0,52	-0,17	1,29	0,68	0,26	0,12	
netto in % der Einnahmen	-0,64	-0,52	-0,41	-0,45	-0,48	-0,63	-0,47	-0,48	-0,58	-0,45	-0,33	-0,36	-0,73	-0,53	-0,25	-0,49	-0,27	0,33	-0,19	0,42	-0,14	1,06	0,59	0,21	0,10	
netto in % des BIP	-0,06	-0,05	-0,04	-0,04	-0,04	-0,05	-0,04	-0,04	-0,05	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,05	-0,04	-0,02	-0,03	-0,02	-0,01	0,03	-0,01	0,06	0,03	0,01	0,01	

WSI MITTEILUNGEN

1) netto: Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen abzüglich Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen.
 2) bis 1990 Deutschland West, ab 1991 Gesamtdeutschland. Vergleichbarkeit von Werten vor und nach 1991 daher nicht gegeben.
 3) bedingt durch die Deutsche Einheit hat es 1991 eine deutliche Strukturverschiebung gegeben. Werte vor und nach 1991 dater schlecht vergleichbar.
 4) ab 1998: ohne Träger der Zusatzversorgung des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden- und Gemeindeverbände, ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Dadurch kommt es vor allem bei Ländern und Gemeinden zu einem erheblichen Niveaupsprung. Ausgaben wie Einnahmen nach unten. Vergleichbarkeit mit den Vorjahren daher nicht gegeben.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 3.1 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden, Jahrgänge 1980–2005; eigene Berechnungen.

des BIP) ein vorläufiger Höhepunkt erreicht, die Bedeutung verharrte jedoch bis 2005 auf einem hohen Niveau zwischen gesamtstaatlich 6,2 Mrd. € (0,6 % der Einnahmen und 0,3 % des BIP) und 14,9 Mrd. € (1,6 % der Einnahmen und 0,7 % des BIP). Für Bund und Länder war die Bedeutung der Privatisierungserlöse zeitweise sogar noch deutlich höher; in der Spurze lag ihr Anteil an den Gesamteinnahmen bei fast 5 % bzw. 3 %. Seit 2001 lag dieser Anteil für den Bund immerhin stets über 2 %.

Die auf den ersten Blick recht hohe fiskalische Bedeutung der Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen seit Mitte der 1990er Jahre relativiert sich etwas, wenn man ihnen die in den öffentlichen Haushalten verzeichneten, nicht unerheblichen Ausgaben für Beteiligungskäufe gegenüberstellt. Am zeitlichen Entwicklungsmuster ändert sich durch eine solche Nettobetrachtung aber kaum etwas, und die Nettoerlöse lagen in der Spurze 1998 gesamtstaatlich immerhin noch bei 13,6 Mrd. € und seither zwischen 3 Mrd. € und 12,6 Mrd. € (Tabelle 2).

4

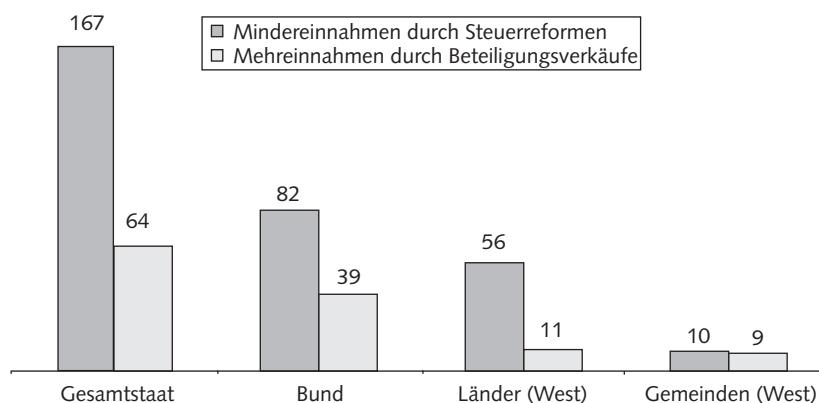
Fiskalische Alternativen zur Privatisierungspolitik

Wie erläutert, ist weder theoretisch noch empirisch ohne Weiteres zu klären, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Privatisierungspolitik seit den 1980er Jahren die öffentlichen Haushalte tatsächlich entlastet hat. Der sichtbarste fiskalische Ausdruck dieser Politik sind jedoch die im vorhergehenden Abschnitt dokumentierten Privatisierungserlöse als Einnahmen aus Beteiligungsverkäufen. Zur Vereinfachung werden im Folgenden die brutto erzielten Einnahmen als Schätzgröße für einen eventuell existierenden fiskalischen Gewinn der Privatisierungspolitik verwendet. Angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der tatsächlichen fiskalischen Effekte dürfte diese sehr grobe Schätzung einigermaßen vertretbar sein. Die tatsächlichen Effekte können, wie aufgezeigt, deutlich nach oben wie nach unten abweichen.

Die Frage, die sich dann stellt, ist die, ob die öffentlichen Haushalte angesichts ihrer seit spätestens Mitte der 1990er Jahre chronisch angespannten Lage und dem gewaltigen Konsolidierungsdruck auf die beschriebenen beträchtlichen Privatisierungs-

Abb. 1: Mindereinnahmen durch rot-grüne Steuerreformen und Mehreinnahmen durch Beteiligungsverkäufe 2000 bis 2005*

- in Mrd. Euro -



*kumuliert

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Finanzberichte 1998-2006; Datensammlung zur Steuerpolitik 2005; Truger et al. 2007; eigene Berechnungen des Autors.

WSI MITTEILUNGEN

erlöse hätten verzichten können. Ohne diese Erlöse wäre das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 1997 bis 2005 im Durchschnitt immerhin um gut 0,5 % des BIP pro Jahr höher ausgefallen (Tabelle 2). Zwar wäre dadurch der Konsolidierungsdruck im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) nicht verschärft worden, da Privatisierungserlöse dort nicht als Defizit mindernd anerkannt werden. Jedoch wäre der Druck aufgrund der bestehenden nationalen Schuldengrenzen aus Art. 115 GG, wonach die Nettoneuverschuldung die Investitionsausgaben nur zur Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts übersteigen darf, spürbar erhöht und die Finanzpolitik damit einem noch härteren Sparzwang unterworfen worden.

Allerdings ist auch klar, dass Beträge von gesamtstaatlich pro Jahr etwa 0,5 % des BIP oder 10 Mrd. € keineswegs unaufbringbar gewesen wären. Das wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass neben konjunkturbedingten Einnahmenausfällen der wesentliche Grund für den starken Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten seit dem Jahr 2000 die bewusste drastische Steuersenkungspolitik der rot-grünen Bundesregierung war (Truger 2004). Auf Basis der Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF 2005) und der Berechnungen von Truger et al. (2007) ergeben sich für den Zeitraum von 2000 bis 2005 für die gesamte Steuerpolitik unter Rot-Grün per saldo kumuliert Mindereinnahmen von 167 Mrd. € für den Gesamtstaat, davon 82 Mrd. € für den Bund,

56 Mrd. € für die westdeutschen Länder und 10 Mrd. € für die westdeutschen Gemeinden (Abbildung 1). Durch die Beteiligungsverkäufe wurden im selben Zeitraum mit gesamtstaatlich 66 Mrd. € kaum 40 % dieser Summe an Einnahmen erzielt. Hätte man auf die Steuersenkungspolitik der jüngeren Vergangenheit verzichtet, dann wäre man aus fiskalischer Sicht nicht auf Privatisierungserlöse angewiesen gewesen, und man hätte sogar noch über 100 Mrd. € für potenzielle Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte gehabt.

Dass Steuersenkungspolitik auch aus neoklassischer Sicht keineswegs zwingend ist, ist überzeugend von Corneo (2005) dargelegt worden. Vorschläge für konkrete steuerpolitische Alternativen, die gegenüber dem Status quo ein deutliches Mehraufkommen erbringen und gleichzeitig einen Beitrag zu mehr Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit leisten, werden von Schäfer/Truger (2005) und Truger (2005b) diskutiert.

5

Fazit

Die Auswirkungen der Privatisierungspolitik auf die öffentlichen Haushalte sind bisher weder theoretisch noch empirisch ausreichend untersucht worden. Für ein wirtschafts- und gesellschaftspolitisch so bedeutsames Großexperiment wie die Privatisierung ist der diesbezügliche Kenntnisstand erschreckend gering. Entgegen

landläufigen Vorurteilen ist es aus theoretischer Sicht keineswegs ausgemacht, dass Privatisierung einzel- wie gesamtwirtschaftlich immer zu fiskalischen Entlastungen führt. Auch fiskalische Verluste lassen sich plausibel begründen. Empirisch kann man in der Finanzstatistik einige Spuren

der Privatisierungspolitik ausmachen. Vor allem die Bedeutung der Privatisierungserlöse ist seit Mitte der 1990er Jahre sprunghaft gestiegen. Dennoch ist die fiskalische Bedeutung dieser Erlöse mit durchschnittlich etwa 0,5 % des BIP eng begrenzt. Aus fiskalischer Sicht wären die öffentlichen

Haushalte auf solche Einnahmen nicht angewiesen, solange durch eine entsprechende Steuerpolitik – d.h. vor allem den Verzicht auf kostspielige Steuersenkungen – die Staatsfinanzierung gewährleistet wird.

LITERATUR

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)** (2005): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005, in: DIW Wochenbericht 43, S. 605–655
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)** (2005): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin
- Bofinger, P.** (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI Mitteilungen 7, S. 351–357
- Brandt, T./Schulten, T.** (2008): Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung auf die Tarifpolitik in Deutschland. Ein vergleichender Überblick, in: Brandt, T. et al. (Hrsg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg, S. 68–91
- Brümmerhoff, D.** (1990): Finanzwissenschaft, München
- Carlin, W./Soskice, D.** (2006): Macroeconomics. Imperfections, Institutions & Policies, Oxford, New York
- Corneo, G.** (2005): Steuern Steuern die Unternehmensentscheidungen?, in: Truger, A.: Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 15–38
- Friedman, D.** (1989): The Machinery of Freedom. Guide to a Radical Capitalism, 2nd ed., Chicago and La Salle, Illinois
- Hein, E./Truger, A.** (2007): Die deutsche Wachstums- und Beschäftigungsschwäche im europäischen Kontext – ein Lehrstück makroökonomischen Missmanagements, in: Chaloupek, G. et al. (Hrsg.): Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa, Wien, S. 43–63
- Hein, E./Vogel, L.** (2008): Distribution and growth reconsidered – empirical results for six OECD countries, Cambridge Journal of Economics 32, S. 479–511
- Nowotny, E.** (1999): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, Berlin et al.
- Pauly, L. (Hrsg.)** (2006): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, Hamburg
- Rosen, H. S.** (1998): Public Finance, Boston et al.
- Rügemer, W.** (2008): Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz, Münster
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)** (2005): Jahresgutachten 2005/2006, Die Chance nutzen – Reformen mutig vorantreiben, Berlin
- Schäfer, C./Truger, A.** (2005): Perspektiven der Steuerpolitik, in: WSI-Mitteilungen 8, S. 439–445
- Statistisches Bundesamt** (1980–2005): Fachserie 14 Finanzen und Steuern, Reihe 3.1 Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Wiesbaden
- Steinbrück, P.** (2007): Geleitwort, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007): Beteiligungsbericht 2007, Berlin
- Stiglitz, J. E./Schönenfelder, B.** (1994): Finanzwissenschaft, München
- Truger, A.** (2004): Rot-grüne Steuerreformen, Finanzpolitik und makroökonomische Performance – was ist schief gelaufen?, in: Hein, E./Heise, A./Truger, A. (Hrsg.): Finanzpolitik in der Kontroverse, Marburg., S. 169–208
- Truger, A.** (2005a): Die solidarische Einfachsteuer im Vergleich mit anderen Steuerreformkonzepten, in: Ders.: Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg, S. 51–83
- Truger, A. (Hrsg.)** (2005b): Können wir uns Steuergerechtigkeit nicht mehr leisten?, Marburg
- Truger, A./Hein, E.** (2003): „Schlusslicht Deutschland“ – Resultat institutioneller Verkrustungen?, in: Wirtschaftsdienst 8, S. 509–516
- Truger, A./Blumtritt, M./Eicker-Wolf, K.** (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, IMK Studies 07, Düsseldorf