

Michael Böheim

Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – praktische Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Liberalisierung, Wettbewerb und Regulierung sind die wichtigsten Rahmenbedingungen auf wirtschaftlicher Ebene für erfolgreiche Privatisierungsvorhaben, während Akzeptanz in der Bevölkerung (und bei deren politischen Repräsentanten) die wichtigste Voraussetzung auf politischer Ebene ist. Auf Wettbewerbsmärkten hängt der Erfolg von Privatisierungsvorhaben nicht mehr von den ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern von den (gesellschafts-)politischen Voraussetzungen ab. Liegen jedoch kompetitive Marktbedingungen nicht vor, dann ergibt sich für einen "privatisierungswilligen" Staat die Herausforderung, ex ante die notwendigen Rahmenbedingungen für funktionierenden Wettbewerb zu schaffen und diesen ex post auch zu garantieren. Für die Herstellung gesellschaftspolitischer Akzeptanz ist neben einer Entideologisierung und der Herstellung von Transparenz auch die Darstellung möglicher Alternativen ("Trade-offs") notwendig.

Konzipiert ist diese Arbeit als Serie von drei Artikeln, die im Herbst 2011 in den WIFO-Monatsberichten erscheinen. Der erste Artikel (Heft 9/2011) behandelte theoretische Grundlagen und Wirkungszusammenhänge von privatem und staatlichem Eigentum an Unternehmen, während sich der zweite Teil (Heft 10/2011) mit der empirischen Evidenz und der Frage nach dem standortpolitisch optimalen Ausmaß eines Rückzugs der öffentlichen Hand aus Unternehmen beschäftigte. Der vorliegende dritte Artikel widmet sich schließlich der praktischen Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen. • Begutachtung: Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Neppi-Oswald • E-Mail-Adressen: Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Elisabeth.Neppi-Oswald@wifo.ac.at

Am Beginn eines Privatisierungsvorhabens steht die Definition der "Zielfunktion". In der Praxis haben sich sieben Hauptziele für Privatisierungen herauskristallisiert (Cavaliere – Scabrosetti, 2008, PriceWaterhouse Coopers, 1989):

- Steigerung der Effizienz der Unternehmen (Effizienzmaximierung),
- Verringerung der öffentlichen Verschuldung (Erlösmaximierung),
- Stärkung der Finanzmärkte,
- Abbau staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft,
- Eintritt bisher staatlicher Unternehmen in den Wettbewerb,
- bisher staatliche Unternehmen der Marktdisziplin zu unterwerfen und
- Erweiterung des Eigentümerkreises.

Aus ökonomischer Sicht ist das wichtigste Ziel einer Privatisierung die Steigerung der Effizienz des Unternehmens, da dadurch eine Verbesserung der Ressourcenallokation erreicht wird. Insbesondere sollte der Versuchung widerstanden werden, eine Privatisierungsoption zu wählen, die den kurzfristigen Erlös für die öffentlichen Haushalte maximiert, während die Effizienzsteigerung in den Hintergrund tritt. Eine auf Effizienzsteigerung fokussierte Privatisierungsstrategie wird die langfristigen Privatisierungserlöse als Summe der Gesamtzahlungen an den Staat (Böheim, 2011B) maximieren. Alle anderen genannten Ziele werden sich langfristig als "Kollateralnutzen" der Effizienz-

Ziele der Privatisierung

steigerung einstellen, ohne dass es einer weiteren staatlichen Intervention bedürfen sollte.

Formen der Privatisierung

In der Literatur werden fünf verschiedene Formen unter den Sammelbegriff "Privatisierung" subsumiert (Aiginger, 1998, Schauer, 1998):

- *Vermögensprivatisierung*: Übergang des Eigentums von der öffentlichen Hand an einen privaten Investor,
- *formelle Privatisierung*: Ausgliederung einer Aktivität aus der öffentlichen Verwaltung in eine selbständige Rechtsform, deren Eigentümer die öffentliche Hand ist,
- *funktionale Privatisierung durch Wettbewerb auf dem Markt*: Öffnung eines staatlichen Monopols für den Wettbewerb durch Liberalisierung und Deregulierung¹⁾,
- *funktionale Privatisierung durch Wettbewerb um den Markt*: Lizenzierung (Outsourcing) einer vom Staat gewünschten Leistung an private Unternehmen, die die Leistung in Auftrag und auf Rechnung der öffentlichen Hand erbringen,
- *organisatorische Privatisierung*: Implementierung von Leistungselementen, Nachfragesignalen und Wettbewerb im staatlichen Bereich.

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Vermögensprivatisierung, d. h. mit der Übertragung öffentlichen Eigentums an private Investoren (Böheim, 2011A) sowie den Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gelingen von Privatisierungsvorhaben.

Wettbewerbsvoraussetzungen

Eine grundlegende Voraussetzung für das Zustandekommen von Wettbewerb ist eine Rechtsordnung, die Eigentums-, Erwerbs- und Vertragsfreiheit sowie Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen gewährleistet. Über diese notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen hinaus bedarf es einer ausgeprägten "Wettbewerbsgesinnung" (*spirit of competition*)²⁾ – verstanden als Wille, Vorteile gegenüber Konkurrenten allein durch das Bereitstellen eines überlegenen Angebotes zu erlangen, als Absage an wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen und schließlich als Inkaufnahme der potentiellen Existenzgefährdung im Wettbewerbsprozess.

Weiters muss sichergestellt werden, dass der Wettbewerbsprozess kontinuierlich neue Anstöße erhält, indem einerseits kreative Unternehmen ausreichend Anreize für innovative Initiativen vorfinden ("Pionier-Unternehmer"; Schumpeter, 1911), aber auch andererseits für Konkurrenten nach angemessener Zeit die Möglichkeit zur Imitation der Pionierleistung (zu niedrigeren Preisen) besteht³⁾.

Schließlich lässt sich wirkungsvoller Wettbewerb dauerhaft nur bewahren, wenn sowohl der *Markteintritt* als auch der *Marktaustritt* jederzeit möglich sind. Marktaustrittsbarrieren (*barriers to exit*) verhindern die Anpassung des Angebotes an eine rückläufige Nachfrage, indem Unternehmen aus einem Markt nicht ausscheiden. Die Folge ist eine Ressourcenfehlallokation, weil Ressourcen dort gebunden bleiben, wo sie zur Marktversorgung nicht mehr nötig sind.

Bei blockiertem Markteintritt (*barriers to entry*) entstehen früher oder später "enge" Oligopole, d. h. nur noch wenige große Unternehmen teilen den Markt untereinander auf. Bei abnehmender Anbieterzahl erhöht sich die Wahrscheinlichkeit von Wettbewerbsbeschränkungen überproportional.

¹⁾ Mit der Option, das staatliche Monopolunternehmen in private Eigentümerschaft überzuführen (Vermögensprivatisierung).

²⁾ Je mehr es den Unternehmen an dieser Wettbewerbsgesinnung mangelt, je mehr ihnen die Fähigkeit zu Innovation und Anpassung fehlt, desto größer ist die Neigung zur Wettbewerbsbeschränkung, desto mehr ergibt sich die Notwendigkeit einer wirksamen staatlichen Wettbewerbspolitik – desto geringer sind aber vermutlich auch deren Erfolgchancen einzuschätzen (Berg, 2002).

³⁾ Fehlt es an dieser Möglichkeit (z. B. wegen zu langen Patentschutzes), dann wird das zeitlich befristete Monopol eines erfolgreichen Pionierunternehmens ("Schumpeter-Monopol") zu einem dauerhaften Monopol ("Cournot-Monopol"). Der Wettbewerbsprozess käme zum Stillstand.

Für enge Oligopolmärkte lässt sich aus der Spieltheorie eine große wettbewerbsgefährdende Kollusionsgefahr ableiten (Selten, 1973, Tichy, 2002) – eine Konstellation, die einen "fruchtbaren Boden" für den Missbrauch von Marktmacht vielfältigster Art bietet. Wie Selten (1973) anhand der Spieltheorie zeigt, nimmt die Kollusionsgefahr erst bei mehr als fünf Konkurrenten deutlich ab, weil ein Outsider in einer solchen Situation seinen Marktanteil (und seinen Gewinn) durch kartellabweichendes Verhalten (niedrigere Preise) erhöhen kann: So beträgt im Modell die Wahrscheinlichkeit für eine Kollusion bei vier oder weniger Konkurrenten 100%, für fünf sinkt sie aber bereits auf 22%, für mehr als fünf liegt sie bei nur mehr 1%. Empirische Untersuchungen konnten diese theoretischen Überlegungen mehrfach bestätigen (Hay – Kelley, 1974, Bresnahan – Reiss, 1991).

Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass ein Wettbewerbsmarkt grundsätzlich die Existenz von mindestens fünf unabhängigen Marktteilnehmern voraussetzt (Tichy, 1998).

Liberalisierung, Wettbewerb und Regulierung bilden die wichtigsten Rahmenbedingungen auf wirtschaftlicher Ebene für erfolgreiche Privatisierungen, während Akzeptanz in der Bevölkerung (und bei deren politischen Repräsentanten) die wichtigste Voraussetzung auf politischer Ebene ist.

Privatisierungen lassen sich aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive am erfolgreichsten auf Wettbewerbsmärkten realisieren. Für Wettbewerbsmärkte kann deshalb aus der ökonomischen Theorie eine grundsätzliche Empfehlung für Privatisierungen abgeleitet werden. Die internationale empirische Evidenz stützt die These, dass Privatisierungen auf Wettbewerbsmärkten effizienzsteigernd sind (Böheim, 2011B).

Auf Wettbewerbsmärkten hängt der Privatisierungserfolg nicht mehr von den ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern (nur noch) von den gesellschaftspolitischen Voraussetzungen ab (siehe dazu unten). Liegen kompetitive Marktbedingungen nicht vor, dann ergibt sich für einen "privatisierungswilligen" Staat die Herausforderung, ex ante die notwendigen Rahmenbedingungen für funktionierenden Wettbewerb zu schaffen und diesen ex post auch zu garantieren.

Ist ein Markt durch Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet, so muss der Staat vor einer Privatisierung durch *Liberalisierung* eine Öffnung des Marktes für den Wettbewerb herstellen und die Marktöffnung durch eine entsprechende *Regulierung* begleiten, damit sich ein nachhaltig funktionierender *Wettbewerb* etablieren kann. Nur unter diesen Voraussetzungen können Privatisierungen eine effizientere Ressourcenallokation als im staatlichen Monopol bzw. Oligopol bewirken.

Die auf der Theorie der bestreitbaren Märkte (Theory of "Contestable Marktes" nach Baumol – Panzar – Willig, 1982)⁴) basierende moderne Regulierungsökonomie bietet die theoretischen Grundlagen, um Unternehmen mit (natürlichen) Monopolen mit entsprechenden regulatorischen Begleitmaßnahmen in privates Eigentum überzuführen. Unter natürlichem Monopol versteht die Wirtschaftswissenschaft eine Marktform, in der ein einzelnes Unternehmen den Markt am effizientesten versorgen kann (Bormann – Finsinger, 1999).

Die moderne Regulierungsökonomie differenziert den Regulierungsbedarf nach der Stufe innerhalb der Wertschöpfungskette. Dieser disaggregierte Regulierungsansatz (Knieps, 2008) sieht die Aufspaltung des Unternehmens in verschiedene Wertschöpfungsstufen vor (Unbundling bzw. Entflechtung). Je nach Eingriffsintensität werden zwei Formen unterschieden: *Legal Unbundling* organisiert lediglich die unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen gesellschafts-, aber nicht eigentumsrechtlich getrennt in

⁴) Unter Bestreitbarkeit (contestability) wird in der Mikroökonomie die Möglichkeit eines Markteintritts durch einen potentiellen Konkurrenten verstanden. Ist ein Markteintritt einfach (d. h. liegen wenige oder gar keine Marktschranken vor), so spricht man von einem bestreitbaren Markt. Können andere Unternehmen aufgrund zu hoher Marktschranken selbst bei hohen möglichen Gewinnen nicht in den Markt eintreten, so ist dies ein nicht bestreitbarer Markt. Die Bestreitbarkeit eines Marktes wird bestimmt durch vorhandene Marktschranken, den Zugang zu Absatz-, Beschaffungsmärkten und adäquaten Technologien sowie das Preissetzungsverhalten der bisherigen Anbieter auf dem Markt (im Falle eines Monopols oder Oligopols).

Liberalisierung, Wettbewerb und Regulierung

selbständigen Gesellschaften, während *Ownership Unbundling* verschiedene Eigentümer für die aufgespaltenen Teilgesellschaften vorschreibt.

Durch Aufspaltung von vertikal integrierten Monopolunternehmen können Skalen- und Verbundvorteile verlorengehen. Dieser Nachteil muss dem Vorteil einer Effizienz- und Wettbewerbssteigerung gegenübergestellt werden. Nachteile einer Regulierung sind auch die hohen Kosten und die in der Praxis zwischen Regulator und regulierten Unternehmen bestehenden Informationsasymmetrien, die einer optimalen Implementierung der Regulierungsstrategie entgegenwirken. Trotz dieser Einschränkungen erwies sich die Kombination aus Regulierung und Wettbewerb in der Praxis als überlegene Variante zur Realisierung von Effizienzsteigerungspotentialen.

Nur in Ausnahmefällen wird ein (öffentliches) Unternehmen in seiner Gesamtheit ein natürliches Monopol bilden. Den Erkenntnissen der modernen Regulierungsökonomie folgend wird deshalb in der Praxis in einem ersten Schritt regelmäßig das Unternehmen in zwei Teile aufgespalten, nämlich in einen Bereich, der unter Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt agieren kann, und in den anderen Teil, der das natürliche Monopol umfasst. So bildet z. B. in Netzwerkbranchen nur das Netz ein natürliches Monopol, während die im Netz erbrachte Dienstleistung unter Wettbewerb erbracht werden kann. Der staatliche Regulator hat dafür Sorge zu tragen, dass der Zugang zum Netzwerk allen Marktteilnehmern zu gleichen Bedingungen offensteht. Dieser gleichberechtigte bzw. diskriminierungsfreie Marktzugang ist die Voraussetzung dafür, dass sich auf diesen Märkten Wettbewerb entwickeln kann.

Die Intensität des Regulierungseingriffes ist abhängig von der Höhe der versunkenen Kosten. Bei natürlichen Monopolen mit geringen versunkenen Kosten, z. B. Postzustellung, Betrieb von Buslinien und Müllabfuhr, können bereits "gelindere Mittel" als eine Zugangsregulierung (z. B. Ausschreibungen oder Auktionen) den Wettbewerb beleben und damit die Effizienz der Leistungserbringung steigern.

Natürliche Monopole mit hohen versunkenen Kosten, wie z. B. in der Energiewirtschaft (Elektrizität und Gas), in der Telekommunikationsbranche und im Eisenbahnsektor, bedürfen dagegen starker regulatorischer Eingriffe. Die natürlichen Monopole sind aber in diesen Netzwerkbranchen auf die Netze beschränkt. So bilden z. B. im Elektrizitäts- und Gassektor lediglich die Übertragungs- und Verteilnetze natürliche Monopole mit hohen versunkenen Kosten, weshalb auch nur für diesen Bereich ein hoher Regulierungsgrad erforderlich ist. Vertrieb und Handel mit den Energieträgern können grundsätzlich als kompetitiv angesehen werden, bedürften nach der ökonomischen Theorie keiner Regulierung und stehen somit aus Sicht der ökonomischen Theorie einer Privatisierung offen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich auf den potentiellen Wettbewerbsmärkten auch tatsächlich Wettbewerb einstellt. Dazu müssen Liberalisierung und Deregulierung durch eine strenge Wettbewerbspolitik begleitet und ergänzt werden.

Hinsichtlich der optimalen Eigentumsform an einem entflochtenen natürlichen Monopol (Netz) hat die öffentliche Hand grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Das natürliche Monopol kann weiter in staatlichem Eigentum gehalten oder (teilweise oder vollständig) privatisiert werden. Bei theoretisch optimaler Zugangsregulierung besteht zwischen staatlichem und privatem Inhaber des natürlichen Monopols (Netzbetreiber) kein Unterschied, da durch den regulatorischen Eingriff jedenfalls der diskriminierungsfreie Zugang für alle Marktteilnehmer zu Wettbewerbsbedingungen sowie die notwendige Qualität und Versorgungssicherheit zu minimalen Kosten sichergestellt werden können.

Da in der Praxis die theoretisch optimale Regulierungsstrategie nicht in reiner Form umgesetzt werden kann⁵⁾, gilt es abzuwägen, ob ein öffentliches Interesse besteht, das staatliches Eigentum an natürlichen Monopolen rechtfertigen würde. Der Staat kann etwa ein berechtigtes öffentliches Interesse an Unternehmen der "Daseinsvorsorge" geltend machen (Energie-, Wasserversorgung, öffentlicher Verkehr, Post-

⁵⁾ U. a. wegen der oben erwähnten Informationsasymmetrien zwischen Regulator und reguliertem Unternehmen.

dienstleistungen usw.), um Versorgungssicherheit zu gewährleisten (strategisches öffentliches Eigentum; Böheim, 2011B). Dieses Argument gilt umso mehr für in diesen Bereichen bestehende natürliche Monopole (Netzinfrastrukturen), denen für den Fortbestand des Gemeinwesens und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft herausragende strategische Bedeutung zukommt.

Für die Beibehaltung des öffentlichen Eigentums an natürlichen Monopolen spricht, dass ein nicht gewinnorientierter Eigentümer der Versorgungssicherheit oberste Priorität einräumen und die Qualität des Netzes hoch halten wird. Da die Kosten des Netzzugangs auf die Konsumenten überwältigt werden, könnte unter Vernachlässigung der Kosten eine über das für die Versorgungssicherheit notwendige Maß hinausgehende zu hohe Netzqualität realisiert werden. Infolge solcher ineffizienter Überinvestitionen in das Netz sind die Preise höher als unter einem effizienten Regulierungsregime mit privaten Netzbetreibern. Private natürliche Monopolisten werden hingegen trachten, möglichst effizient zu investieren, sodass die Gefahr einer Unterinvestition in die Netzinfrastruktur besteht. Die Entscheidung für privates Eigentum an natürlichen Monopolen macht eine aufwendige Regulierung notwendig, um dauerhaft den Missbrauch der Monopolmacht durch den privaten Eigentümer zu verhindern und eine funktionierende Infrastruktur zu gewährleisten.

In der österreichischen Praxis finden sich unterschiedliche "Lösungen" für dieses Problem. Im Telekommunikationssektor wurde auf eine Entflechtung des ehemals staatlichen Monopolisten (Telekom Austria) verzichtet und Wettbewerb⁶⁾ über eine Regulierung des Zugangs zur notwendigen Infrastruktur (essential facilities) hergestellt. Die Telekom Austria AG ist inzwischen mehrheitlich in privatem Eigentum. Die Republik Österreich hält über die ÖIAG mit 28,42% nur noch etwas mehr als die aktienrechtliche Sperrminorität.

In der Energiewirtschaft wurden aufgrund des Drucks der EU im Rahmen der Energiemarktliberalisierungspakete die integrierten österreichischen Energieversorgungsunternehmen (EVU) organisatorisch entflochten (Legal Unbundling), indem Netz und Vertrieb in getrennte Gesellschaften mit beschränkter Haftung ausgelagert wurden. Die EVU blieben mehrheitlich im öffentlichen Eigentum, nachhaltig funktionierender Wettbewerb hat sich auf den österreichischen Energiemärkten nicht eingestellt⁷⁾.

Ein Spezialfall ist die Privatisierung von nicht-profitablen öffentlichen Unternehmen, die aus politischen Gründen dazu verhalten werden, für die Leistungserbringung nicht-kostendeckende Preise zu setzen⁸⁾ (Alt et al., 2010).

Ein Unternehmen, das nicht-kostendeckende Preise setzt, kann mittel- und langfristig nicht gewinnbringend sein und benötigt zur "Existenzsicherung" Subventionen der öffentlichen Hand. Ohne Subvention wäre der Unternehmenswert negativ, und kein rationaler privater Investor würde das Unternehmen erwerben, um es zu den gleichen Bedingungen verlustbringend weiterzuführen. Trotz des aufgezwungenen nicht-profitablen Geschäftsmodells kann aber prinzipiell auch ein solches Unternehmen an private Investoren verkauft werden.

Die öffentliche Hand kann ex ante die Qualität der Leistungserbringung definieren, die Endkundenpreise auf einem politisch wünschenswerten Niveau fixieren und das Unternehmen unter diesen Auflagen an jenen privaten Investor verkaufen, der die

Privatisierung von nicht-profitablen öffentlichen Unternehmen

⁶⁾ Dass sich auf den Telekommunikationsmärkten in Österreich tatsächlich funktionierender Wettbewerb einstellen konnte, ist auch wesentlich dem in diesem Sektor besonders dynamischen technologischen Wandel zuzuschreiben.

⁷⁾ Auf den österreichischen Energiemärkten hat sich auch mehr als zehn Jahre nach der Liberalisierung mangels Begleitung durch eine strenge Regulierung und eine mit ausreichenden Kompetenzen versehene Wettbewerbsaufsicht noch immer kein funktionierender Wettbewerb eingestellt. Einen detaillierten Überblick über die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Wesentlichen auf persistente Interessenkonflikte aus der Mehrfachrolle des Staates als Gesetzgeber, Eigentümer sowie Regulierungs- und Aufsichtsbehörde zurückführen lassen, gibt Böheim (2005); Lösungsvorschläge finden sich in Böheim (2008).

⁸⁾ Unter den vielfältigen Motiven dominieren in der Praxis umwelt-, gesundheits- und gesellschaftspolitische Gründe.

Leistungserbringung für die niedrigste einmalige Subvention⁹⁾ dauerhaft anbietet. Dieser "Bestbieter" wäre durch ein Auktionsverfahren zu ermitteln.

Eine einmalige Subvention im Rahmen des Verkaufs eines Unternehmens bringt aus der Sicht der öffentlichen Hand eine substantielle Verbesserung gegenüber einer jährlichen Verlustabdeckung, da der private Investor durch eine gedeckelte Subvention einen Anreiz zur möglichst effizienten Leistungserbringung hat. Dem steht das Risiko gegenüber, dass sich der (vermeintliche) "Bestbieter" verkalkuliert hat und die vertraglich fixierten Leistungen, insbesondere hinsichtlich notwendiger Investitionen, nicht dauerhaft erbringen kann, sodass doch wieder die öffentliche Hand einspringen muss. Unter Umständen kann diese Problematik durch Versicherungslösungen abgemildert werden.

Privatisierung von kommunalen Versorgungsunternehmen

Für größere kommunale Versorgungsunternehmen (KVU) erscheint folgende spezielle Privatisierungsoption überlegenswert (Aiginger et al., 2010): Private Investoren könnten sich mit 25% am Kapital eines KVU beteiligen, 75% blieben in der Hand der Gemeinde. Im Ausland könnten Tochterunternehmen mit umgekehrtem Beteiligungsverhältnis (75% privat, 25% Gemeinde) gegründet werden, die das in den KVU vorhandene Know-how marktfähig machen, indem es "exportiert" wird. Diese Konstruktion brächte für beide Seiten Vorteile ("Win-Win"), ohne den kommunalen Versorgungsauftrag qualitativ zu beeinträchtigen: Die Gemeinden profitieren kurzfristig vom Einmal Erlös aus der Privatisierung und langfristig von der dynamischeren Unternehmensentwicklung über höhere Dividenden, während den privaten Investoren der Einstieg in einen potentiell lukrativen Markt ermöglicht wird.

Gesellschaftspolitische Akzeptanz

Die Privatisierung von öffentlichem Eigentum ist (besonders in Österreich) ein Thema von hoher Brisanz, das weniger aus dem Blickwinkel der Ökonomie (Zweckmäßigkeit) als der Gesellschaftspolitik (Ideologie) diskutiert wird. Die öffentliche Diskussion wird sehr stark ideologisch aufgeladen geführt¹⁰⁾, Befindlichkeiten treten in den Vordergrund und Sachargumente in den Hintergrund. Die Diskutanten teilen sich in die unversöhnlichen Lager der lauten Gegner und leisen Befürworter" und diskutieren aneinander vorbei. Objektive Fakten werden durch "Mythen" überlagert. Unter diesen Rahmenbedingungen ist es kaum möglich, gesellschaftspolitische Akzeptanz für Privatisierungen herzustellen.

Für die Herstellung gesellschaftspolitischer Akzeptanz ist Dreierlei notwendig: eine "Entideologisierung", die Herstellung von "Transparenz" und die Darstellung möglicher Alternativen ("Trade-offs").

Entideologisierung

Für die Verstaatlichung waren in Österreich vorwiegend sachliche Gründe maßgebend (Tichy, 1998). Großteils kamen Unternehmen durch Konkurse in den Besitz des Staates, so z. B. Eisenbahnen im 19. Jahrhundert und Banken in der Weltwirtschaftskrise des frühen 20. Jahrhunderts. *Kapitalmangel* war (neben dem Bestreben, ehemaliges deutsches Eigentum dem Zugriff der Besatzungsmächte zu entziehen) einer der wirtschaftlichen Gründe, warum die Verstaatlichung einer rasch expandierenden Grundstoffindustrie in Österreich in den Nachkriegsjahren nicht in Frage gestellt wurde. Hinzu kommt der staatliche Betrieb von *natürlichen Monopolen*, etwa der Versorgung mit leitungsgebundenen Produkten und Dienstleistungen wie Telekommunikation, Elektrizität, Gas, Wasser, Abwasserentsorgung, Müllabfuhr usw.

Diese Motive für staatliches Engagement als Wirtschaftsakteur (nicht als Regulator!) hatten kaum gesellschaftspolitische oder ideologische Relevanz. Am ehesten kamen politische Motive ins Spiel, wenn zentrale Infrastruktureinrichtungen nicht dem privaten Kapital überlassen werden sollten. Auch die Vorreiterrolle verstaatlichter Un-

⁹⁾ Natürlich muss sichergestellt sein, dass die Subvention den EU-Wettbewerbsregeln für staatliche Beihilfen entspricht.

¹⁰⁾ Die Wortwahl verrät einiges: "Verscherbeln des Familiensilbers", "Ausverkauf" usw. sind selbst in seriösen österreichischen Medien gängige Synonyme für "Privatisierung" (z. B. <http://derstandard.at/1295571430750/24-Milliarden-Wiener-Boerse-erhofft-Privatisierungswelle>).

ternehmen in der Sozialpolitik ging spätestens seit der "Verstaatlichtenkrisen" in den 1980er-Jahren verloren und lässt sich in einer offenen, wettbewerbsorientierten Wirtschaft wohl auch nicht fortführen.

Die beiden wirtschaftlichen Hauptmotive für Verstaatlichung – Kapitalmangel und natürliche Monopole – haben ihre Grundlagen in der ursprünglichen Form inzwischen verloren. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Kapital hat sich die Situation sogar umgekehrt: Während im Gegensatz zur Nachkriegszeit nicht nur genügend privates Kapital vorhanden ist, ist aktuell eher ein Mangel an staatlichem Kapital festzustellen. Aufgrund der angespannten Budget- und Verschuldungssituation ist es für die öffentliche Hand außerordentlich schwierig, Mittel für große Investitionsprojekte freizumachen. Dieses Argument der Alternativverwendung von staatlichem Kapital ist auch in der Argumentation von Privatisierungen über "Trade-offs" zu nennen (siehe dazu unten).

Im Bereich der natürlichen Monopole eröffneten sich durch die Weiterentwicklung des Regulierungsinstrumentariums neue wirtschaftspolitische Möglichkeiten, die es erlauben Wettbewerbsmärkte regulatorisch "herzustellen". Auch wurden neue Regulierungsformen entwickelt, die mehr Wettbewerb ermöglichen und dadurch effizienzsteigernd wirken, z. B. den Wettbewerb *um* den Markt als Ergänzung zum Wettbewerb *auf* dem Markt oder die Trennung zwischen Netz und Betreiber. Wo Wettbewerb regulatorisch hergestellt werden kann, steht einem Rückzug des Staates aus Betrieb und Eigentum aus ökonomischer Sicht nichts entgegen¹¹⁾.

In den einzelnen Bereichen der Versorgungsunternehmen (Public Utilities) ergibt sich eine differenzierte Situation. In manchen Wirtschaftsbereichen zerstörte der technologische Wandel inzwischen die natürlichen Monopole, sodass öffentliches Eigentum obsolet wurde. Am deutlichsten wird diese Entwicklung im Telekommunikationsbereich, in dem es nicht mehr nur ein staatliches Festnetz gibt, sondern parallel dazu "private" Netze von anderen Telekommunikations-, Energieversorgungsunternehmen und der Bahn. Zudem ist der Mobilfunk heute der größte Konkurrenzfaktor für das traditionelle Festnetz, und zwar sowohl in der Sprachtelefonie als auch in der Datenübertragung.

Im Bereich der leitungsgebundenen Energie (Elektrizität und Gas) ist es weder ökonomisch sinnvoll noch technisch möglich, die Zahl der Netze zu steigern. Übertragungs- und Verteilnetze werden natürliche Monopole bleiben, während Energieerzeugung und Vertrieb – entsprechende Regulierung der Netze vorausgesetzt – grundsätzlich kompetitiv erbracht werden können. Für die Beibehaltung des öffentlichen Eigentums an den Netzen spricht neben Wettbewerbsüberlegungen auch das öffentliche Interesse an diesen strategisch bedeutsamen Infrastruktureinrichtungen (Böheim, 2011B).

Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung erfordern sehr langfristige Investitionen in das Leitungs- und Kanalnetz, sodass auch hier viel für die Beibehaltung des öffentlichen Eigentums an den Netzen spricht. Die Privatisierung von Wasserlieferanten und Abwasserentsorgern erscheint zwar prinzipiell aus regulatorischer Sicht möglich, doch stellt sich hier die Frage nach der Zweckmäßigkeit.

Die Privatisierung von Postdienstleistungen ist grundsätzlich möglich, eine entsprechende Regulierung der Universaldienstleistungen dafür aber eine notwendige Voraussetzung. Das Eisenbahnnetz bleibt ein natürliches Monopol; "Betreiberkonkurrenz" entstand bisher vor allem im Güterverkehrsbereich, wird sich aber in Zukunft auch im Personenverkehrsbereich intensivieren (allerdings wohl nur entlang der profitablen Hauptstrecken wie der Westbahn). Theoretisch könnte auch der Personenverkehrsbetrieb der ÖBB bei einer entsprechenden Universaldienstleistungsregulierung wenigstens teilweise privatisiert werden. Durch eine Ausschreibung der Verkehrsdienstleistungen könnte die staatliche Subvention minimiert werden.

¹¹⁾ Dem Rückzug aus dem Betrieb steht aber notwendigerweise ein verstärktes Engagement des Staates in der Regulierung gegenüber, damit ein funktionierender marktwirtschaftlicher Wettbewerb und eine entsprechende Versorgung dauerhaft gewährleistet sind.

Wo also in der Vergangenheit kaum ideologische Motive eine Rolle für die Verstaatlichung spielten, gibt es auch keine Berechtigung für ideologische Einwände gegen eine Entstaatlichung. Wo allerdings bei einer Überführung von öffentlichem in privates Eigentum praktische (ökonomische oder technische) Probleme fortbestehen, gibt es keinen Grund für eine Privatisierung "um der Privatisierung willen" bzw. "um jeden Preis". Wenn sich diese beiden elementaren Einsichten in der Öffentlichkeit durchsetzen, wäre hinsichtlich der Versachlichung bzw. Entideologisierung der Diskussion viel gewonnen und die Grundlage für einen entspannteren Umgang mit dem Thema "Privatisierung" gelegt.

Transparenz

Manche Privatisierungsvorgänge aus der jüngeren Vergangenheit gerieten aufgrund ihrer intransparenten Abwicklung in die Schlagzeilen. Die Folge war ein massiver Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit betreffend den Nutzen von Privatisierungen, die unbestreitbaren Erfolgsgeschichten wurden in der Berichterstattung und Wahrnehmung von (vermeintlichen) "Skandalprivatisierungen" verdrängt.

Ganz unabhängig von einer politischen oder juristischen Dimension dieser Entwicklung, die hier nicht kommentiert wird, sind die entsprechenden politökonomischen Lehren zu ziehen. Die wichtigste Lehre aus diesen Vorgängen lautet: Kompromisslose Transparenz ist die unabdingbare Voraussetzung für Glaubwürdigkeit. Nur eine glaubwürdige Privatisierungspolitik, die "mit offenen Karten spielt", wird das verspielte Vertrauen in der Öffentlichkeit wieder zurückgewinnen können. Ziel muss es sein, Malversationen bereits ex ante weitestgehend auszuschließen und nicht bloß ex post (wenn überhaupt) zu sanktionieren. Dazu muss das gesamte Privatisierungsvorhaben in allen Phasen des Privatisierungsprozesses höchstmöglichen Transparenzstandards genügen.

Die OECD (2009) empfiehlt die Einhaltung der "Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations" der *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, um während des gesamten Privatisierungsprozesses (und nicht erst ex post) eine unabhängige externe Kontrolle zu gewährleisten.

Als diesbezüglicher Rahmen könnte auch der an die Besonderheiten von Privatisierungsvorhaben angepasste "Integritätspakt" von *Transparency International* dienen¹²⁾. Der Integritätspakt versteht sich als Präventionsinstrument und beruht auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung aller Verfahrensteilnehmer, bestimmte Regeln einzuhalten. Er verfolgt zwei zentrale Ziele:

- Wirtschaftsunternehmen sollen auf Korruption verzichten können, weil die Wettbewerber ebenfalls auf Korruption verzichten und die Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung sich ebenfalls verpflichten, Korruption zu verhindern und zu vermeiden und ein transparentes Verfahren durchzuführen.
- Regierungen und andere Verwaltungen sollen die hohen Schäden und Kosten sowie die Wettbewerbsverzerrungen in der Folge von Korruption vermeiden können.

Im Rahmen des Integritätspaktes verpflichtet der Auftraggeber sich und seine Mitarbeiter zur Unbestechlichkeit und zur Gleichbehandlung aller Anbieter hinsichtlich Informationen über das Projekt. Die Anbieter verpflichten sich, keine Bestechungsversuche zu unternehmen, keine wettbewerbseinschränkende Absprachen mit Wettbewerbern zu treffen und alle Zahlungen an Berater und andere Mittelspersonen offenzulegen. Auftraggeber und Auftragnehmer fordern die Einhaltung dieser Bestimmungen auch von Beratern und nachbeauftragten Unternehmen ein.

Verstöße gegen den Integritätspakt unterliegen klaren Sanktionen: Mitarbeiter des Auftraggebers müssen mit disziplinarischen, zivilrechtlichen oder strafrechtlichen Konsequenzen rechnen, die anbietenden Unternehmen mit Annullierung oder Verlust des Auftrags, Verpflichtung zum Schadensersatz (an Auftraggeber und Wettbewerber) und langfristigen Auftragsperren für künftige Geschäfte ("blacklisting").

¹²⁾ <http://www.transparency.de/Integritatpakt.80.0.html>.

Die Überwachung der Einhaltung des Integritätspaktes bzw. der INTOSAI-Guidelines sollte an eine unabhängige externe Institution übertragen werden. Hier bietet sich in Österreich z. B. der Rechnungshof an.

Für Privatisierungsvorhaben empfiehlt sich aufgrund des hohen öffentlichen Interesses (und der negativen Erfahrungen in der Vergangenheit) jedenfalls von der Freiwilligkeit der Selbstverpflichtung abzugehen und eine obligatorische Selbstverpflichtung von allen Akteuren des Privatisierungsprozesses bei sonstigem Ausschluss aus dem Privatisierungsprozess einzufordern. Unter Beachtung dieser strikten Transparenzstandards könnte es gelingen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die korrekte Abwicklung von Privatisierungsvorhaben wieder herzustellen.

Staatliches Eigentum ist nicht ohne Opportunitätskosten: Das in Unternehmensbeteiligungen gebundene Kapital steht nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung. Wenn das öffentliche Interesse auch durch einen geringeren Kapitaleinsatz gewahrt werden könnte (Böheim, 2011B), sollte aus ökonomischer Sicht nicht am darüber hinausgehenden öffentlichen Eigentum festgehalten werden.

Es ist Aufgabe der Politik, alternative Verwendungsmöglichkeiten zu definieren, die gesamtwirtschaftlich einen langfristig höheren Ertrag erwarten lassen. Aus ökonomischer Sicht bieten sich dafür grundsätzlich zwei sinnvolle Strategien an:

- Privatisierungserlöse könnten zur *Verringerung der Staatsverschuldung* genutzt werden. Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der kontinuierlichen Privatisierung seit Mitte der 1990er-Jahre zeigen (Jonung – Kiander – Vartia, 2008, OECD, 2008), kann die Privatisierung öffentlichen Eigentums als "Anschubfinanzierung" für die Konsolidierung des Staatshaushaltes genutzt werden – einerseits um zusätzliche Einnahmen zu generieren, aber andererseits auch um die Akzeptanz von Einsparungen zu erhöhen, zumal die rein ausgabenseitige Budgetanierung sowie die einnahmenseitige über die Anhebung von Steuern und Abgaben an natürliche Grenzen stoßen werden. Die Realisierung des geschätzten Privatisierungspotentials von 7,5 bis 25 Mrd. € ergäbe aufgrund der verringerten Staatsschulden ceteris paribus eine jährliche Budgetentlastung durch Zinsersparnis¹³⁾ zwischen 300 Mio. € und 1 Mrd. € (Aiginger et al., 2010).
- Privatisierungserlöse könnten auch für Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) verwendet werden. Staatliche Investitionen in diese Bereiche lassen langfristig große positive gesamtwirtschaftliche Effekte erwarten. Selbst in einer Phase der Budgetkonsolidierung sollten die öffentlichen Mittel für die Forschungs- und Innovationsförderung für Unternehmen sowie für das Bildungssystem weiter gesteigert werden. Grund ist die herausragende und unbestrittene Bedeutung von Innovationen und Bildung als Zukunftsinvestitionen, die in hochentwickelten Volkswirtschaften das Wirtschaftswachstum tragen (Janger et al., 2010).

Die Effekte für Wachstum und Beschäftigung sollten höher sein, als wenn öffentliches Kapital in Unternehmensbeteiligungen verbleibt, die nicht zur Sicherung des öffentlichen Interesses notwendig sind (Böheim, 2011B).

Die Widmung der "Privatisierungserlöse für Zukunftsinvestitionen" könnte auch die Öffentlichkeit eher gewinnen als das altbekannte Argument "Der Staat ist kein guter Unternehmer". Eine offene Kommunikation müsste ausgewogen die Vor- und Nachteile sowie die Erfolge und Misserfolge darstellen und sich auf erfolgsversprechende Segmente konzentrieren: Die Privatisierungsbefürworter müssen nicht mehr überzeugt werden, die strikten Gegner sind andererseits schwer zu überzeugen, während die Skeptiker und Unentschlossenen für das Thema gewonnen werden können. Auf diese Gruppe muss eine Kommunikationsstrategie abzielen und die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive positiven Trade-offs über Zukunftsinvestitionen vermitteln.

Alternativen ("Trade-offs")

¹³⁾ Für diese Schätzungen wurde ein Zinssatz von 4% p. a. angenommen.

Public Offering versus Private Placement

Privatisierungen können grundsätzlich entweder über die Börse (Public Offering) oder über ein privates Bieterverfahren (Private Placement) abgewickelt werden. Wenn der Privatisierungsprozess entsprechend den oben diskutierten strikten Integritätsstandards gestaltet wird, sollten sich die beiden Verfahren hinsichtlich der Transparenz nicht wesentlich unterscheiden. Insofern können bei entsprechender Ausgestaltung beide Verfahren ein effizientes Ergebnis liefern im Sinne einer fairen Unternehmensbewertung zu unverzerrten Marktpreisen. Nach der Privatisierung treffen ein börsennotiertes Unternehmen jedoch wesentlich umfassendere Offenlegungsverpflichtungen, sodass die Unternehmensentwicklung von der interessierten Öffentlichkeit einfacher und effizienter beobachtet werden kann als nach einer "Privatplatzierung". Dagegen kann für die staatlichen Unternehmensanteile bei einer Privatplatzierung – eine offene und faire Ausschreibung vorausgesetzt – oftmals ein höherer Preis erzielt werden ("Paketaufschlag").

Die Privatisierung über die Börse wird vor allem für große öffentliche Unternehmen die erste Wahl sein. In Österreich besteht noch ein erhebliches Potential für die Privatisierung durch Börsengang (Alt et al., 2010): Erstens könnten die Beteiligungen der öffentlichen Hand an bereits teilprivatisierten börsennotierten Unternehmen weiter verringert werden (Secondary Public Offerings). Zweitens könnten privatisierungsfähige Unternehmen, die derzeit nicht an der Börse notieren, per Börsengang privatisiert werden (Initial Public Offerings). Drittens besitzt die öffentliche Hand grundsätzlich börsenfähige Unternehmen, die jedoch einer Reorganisation bedürfen, um auf dem Kapitalmarkt platziert werden zu können.

Rezente Studien (Alt et al., 2010) betonen auch die positiven Wirkungen einer Privatisierung über die (inländische) Börse hinsichtlich der Erhaltung von Unternehmenszentralen im Inland sowie auf den inländischen Finanzplatz. Privatisierte Unternehmen haben wesentlichen Anteil an der Marktkapitalisierung der Wiener Börse. Mit der OMV AG, der Voestalpine AG, der Telekom Austria AG, der Österreichischen Post AG haben vier ehemals öffentliche Unternehmen großes Gewicht im ATX. Von ihrer Privatisierung ging ein wesentlicher Impuls für die Wiener Börse aus. Von künftigen Privatisierungen wären ähnlich positive Effekte zu erwarten.

Zeitliche Dimension

Aus der Literatur lässt sich kein optimaler Zeitpunkt für Privatisierungen ableiten. Von Bedeutung sind sicher der Konjunkturzyklus und davon abhängig das "Börsenumfeld". Die Festlegung des genauen Privatisierungszeitpunktes bedarf der operativen Feinabstimmung durch die beauftragte Privatisierungsagentur. Selbstverständlich wird man Privatisierungen unter positiven gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen realisieren und nicht im Konjunktur- bzw. Börsenabschwung.

Entscheidender als der konkrete Zeitpunkt ist jedenfalls die langfristige und sorgfältige Vorbereitung eines Privatisierungsvorhabens. Im Optimalfall wird im Sinne einer strategischen Privatisierungsplanung jedes Privatisierungsprojekt von der beauftragten Privatisierungsagentur "durchgeplant", damit es ohne zeitlichen Druck kurzfristig realisiert werden kann, wenn die Rahmenbedingungen als günstig eingeschätzt werden. Diese Privatisierungspläne wären jährlich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Zusammenfassung

Liberalisierung, Wettbewerb und Regulierung bilden die wichtigsten Rahmenbedingungen auf wirtschaftlicher Ebene für eine erfolgreiche Privatisierung, während Akzeptanz in der Bevölkerung (und bei deren politischen Repräsentanten) die wichtigste Voraussetzung auf politischer Ebene ist.

Auf Wettbewerbsmärkten hängt der Privatisierungserfolg nicht mehr von den *ökonomischen Rahmenbedingungen*, sondern von den (gesellschafts-)politischen Voraussetzungen ab. Liegen jedoch kompetitive Marktbedingungen nicht vor, dann ergibt sich für einen "privatisierungswilligen" Staat die Herausforderung, ex ante die notwendigen Rahmenbedingungen für funktionierenden Wettbewerb zu schaffen und diesen ex post auch zu garantieren. Ist ein Markt durch Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet, so muss der Staat vor einer Privatisierung durch *Liberalisierung* eine Öffnung des Marktes für den Wettbewerb herstellen und die Marktöffnung

durch eine entsprechende Regulierungs- und Wettbewerbspolitik begleiten, damit sich nachhaltig funktionierender *Wettbewerb* etablieren kann. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die Privatisierung eine effizientere Ressourcenallokation herbeiführen als im staatlichen Monopol bzw. Oligopol.

Für die Herstellung *gesellschaftspolitischer Akzeptanz* ist neben einer Entideologisierung und der Herstellung von Transparenz auch die Darstellung möglicher Alternativen ("Trade-offs") notwendig.

In der Vergangenheit waren für die Verstaatlichung nicht ideologische, sondern sachliche Gründe maßgebend (Konkurse, Kapitalmangel und natürliche Monopole; *Tichy, 1998*). Die wirtschaftlichen Hauptmotive für Verstaatlichung – Kapitalmangel und natürliche Monopole – gelten in der ursprünglichen Form heute nicht mehr. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Kapital hat sich die Situation völlig geändert, ja sogar umgekehrt: Während im Gegensatz zur Nachkriegszeit nicht nur genügend privates Kapital verfügbar ist, ist aktuell eher ein Mangel an staatlichem Kapital festzustellen. Im Bereich der natürlichen Monopole eröffneten sich durch die Weiterentwicklung des Regulierungsinstrumentariums neue wirtschaftspolitische Möglichkeiten, die es erlauben Wettbewerbsmärkte regulatorisch "herzustellen".

Wo aber in der Vergangenheit kaum ideologische Motive für die Verstaatlichung sprachen, sollten heute keine ideologischen Positionen einer Entstaatlichung entgegenstehen. Wo allerdings praktische (ökonomische oder technische) Probleme die Überführung von öffentlichem in privates Eigentum behindern, gibt es keinen Grund für eine Privatisierung "um der Privatisierung willen" bzw. "um jeden Preis". Diese beiden elementaren Einsichten können die Versachlichung und Entideologisierung der Diskussion fördern und die Grundlage für einen entspannteren Umgang mit dem Thema "Privatisierung" legen.

Kompromisslose Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit und öffentliche Akzeptanz von Privatisierungsvorhaben. Das gesamte Privatisierungsvorhaben muss dazu unter Einhaltung der höchstmöglichen Transparenzstandards aufgesetzt gestaltet werden.

Die *OECD* (2009) empfiehlt die Einhaltung der "Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations" der *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, um während des gesamten Privatisierungsprozesses eine unabhängige externe Kontrolle zu gewährleisten. In Österreich könnte diese Aufgabe dem Rechnungshof übertragen werden.

Als Rahmen könnte auch der an die Besonderheiten von Privatisierungsvorhaben angepasste "Integritätspakt" von *Transparency International* dienen. Der Integritätspakt versteht sich als Präventionsinstrument und beruht auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung aller Verfahrensteilnehmer, bestimmte Verhaltensregeln einzuhalten. Für Privatisierungsvorhaben empfiehlt sich aufgrund des hohen öffentlichen Interesses (und der negativen Erfahrungen in der Vergangenheit) eine obligatorische Selbstverpflichtung aller Akteure bei sonstigem Ausschluss aus dem Privatisierungsprozess. Die Einhaltung dieser strikten Transparenzstandards könnte das Vertrauen der Öffentlichkeit in die korrekte Abwicklung von Privatisierungsvorhaben schrittweise wiederherstellen.

Staatliches Eigentum ist nicht ohne Opportunitätskosten: Das in Unternehmensbeteiligungen gebundene Kapital steht nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung. Wenn das öffentliche Interesse auch durch einen geringeren Kapitaleinsatz gewahrt werden könnte, sollte aus ökonomischer Sicht nicht am darüber hinausgehenden öffentlichen Eigentum festgehalten werden.

Neben der (naheliegenden) Option, Privatisierungserlöse zur *Verringerung der Staatsverschuldung* zu verwenden (*Aiginger et al., 2010*), könnten sie auch für *Zukunftsinvestitionen* zweckgewidmet werden (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung). Staatliche Investitionen in diese Bereiche lassen langfristig große positive gesamtwirtschaftliche Effekte erwarten. Die von Zukunftsinvestitionen induzierten Effekte für Wachstum und Beschäftigung sollten höher sein als Erträge aus öffentlichen Unternehmensbeteiligungen, die nicht zur Sicherung des öffentlichen Interesses

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen der Artikelserie

ses notwendig sind. Mit dem Motto "Privatisierungserlöse für Zukunftsinvestitionen" könnte auch die Öffentlichkeit leichter gewonnen werden.

Wettbewerb zwingt zur Innovation. Innovationen sorgen für Wachstum – Wachstum sichert Beschäftigung und Wohlstand. Wettbewerbsmärkte sind deshalb eine wichtige Vorbedingung gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Privatisierungsvorhaben.

Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt Unternehmen voraus, die sich wirtschaftlich frei entfalten können. Die volle wirtschaftliche Freiheit kann nur von Unternehmen in Privateigentum wahrgenommen werden. Privateigentum macht den marktwirtschaftlichen Wettbewerb erst möglich, die Privatisierung öffentlichen Eigentums kann ihn fördern und als Treiber für Innovationen und Wirtschaftswachstum wirken.

Staatseingriffe (etwa in Form öffentlichen Eigentums an Unternehmen) sind in einer Marktwirtschaft gemäß der ökonomischen Theorie nur dann gerechtfertigt, wenn Marktversagen i. w. S. vorliegt und dieser konkrete Staatseingriff dieses Marktversagen auch beseitigen kann.

Vordringliche Aufgabe des Staates ist es, durch entsprechende Regulierungs- und Wettbewerbspolitik funktionierenden Wettbewerb nachhaltig zu gewährleisten. Die Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden sind mit den dafür notwendigen Befugnissen und Ressourcen auszustatten. Diesbezüglich besteht in Österreich dringender "Nachjustierungsbedarf".

Auf Wettbewerbsmärkten kann die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen die Ressourcenallokation durch die Realisierung von Effizienzsteigerungspotentialen signifikant verbessern.

Wenn funktionierender Wettbewerb durch nachhaltige Änderung der Marktstruktur nicht hergestellt werden kann, ist Privatisierung öffentlichen Eigentums aus ökonomischer Perspektive kritisch zu sehen, da die Gefahr besteht, dass staatliche Monopole durch private Oligopole ersetzt werden.

Ist ein Markt durch Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet, so muss der Staat vor einer Privatisierung durch Liberalisierung eine Öffnung des Marktes für den Wettbewerb herstellen und die Marktöffnung durch eine entsprechende Regulierungs- und Wettbewerbspolitik begleiten, damit sich nachhaltig funktionierender Wettbewerb etablieren kann. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die Privatisierung eine effizientere Ressourcenallokation herbeiführen als im staatlichen Monopol bzw. Oligopol.

Nicht in allen Bereichen, in denen sich in der Vergangenheit (in Österreich) wettbewerbsintensive Märkte nicht gebildet haben, ist es per se regulatorisch unmöglich, funktionierenden Wettbewerb herzustellen. In manchen Bereichen besteht kein ernstzunehmendes (politisches) Interesse an einem funktionierenden marktwirtschaftlichen Wettbewerb, etwa in der österreichischen Energiewirtschaft: "Regionale Monopolisten" zu privatisieren, ist ökonomisch wenig zweckmäßig, da so nur Monopolrenten vom öffentlichen zum privaten Sektor umverteilt würden.

An einer sicheren und leistbaren Versorgung der Bevölkerung mit Gütern der *Daseinsvorsorge* (Energie und Wasser, öffentlicher Verkehr, Postdienstleistungen usw.) besteht ein starkes öffentliches Interesse. Es kann eine dauerhafte strategische Beteiligung des Staates an diesen Unternehmen als Kernaktionär mit Sperrminorität rechtfertigen (25% + 1 Aktie). Eine darüber hinaus gehende Beteiligung ist zur Sicherung des öffentlichen Interesses weder aus gesellschaftsrechtlicher noch aus ökonomischer Sicht erforderlich – unter Umständen sogar kontraproduktiv, weil private Investitionen durch staatliche verdrängt würden ("Crowding-out").

Alle anderen staatlichen Unternehmen, die auf Wettbewerbsmärkten tätig sind und an denen dieses spezielle öffentliche Interesse nicht besteht, könnten aus ökonomischer Perspektive vollständig privatisiert werden. Der politischen "Verlockung", als Staat direkt gestaltend in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen, sollte aus Gründen der ökonomischen Vernunft widerstanden werden: Diesbezügliche industriepolitische "Erfolgsgeschichten" sind im Gegensatz zu Fehlschlägen äußerst selten; die Kollateralschäden für andere Wirtschaftszweige bzw. Unternehmen und die negativen

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft werden im Allgemeinen grob unterschätzt. Statt vermeintliche "Gewinner" auszuwählen, werden vielmehr "Verlierer" geschützt (Böheim, 2011C, *The Economist*, 2010).

Letztlich hängt das konkrete Ausmaß einer Privatisierung davon ab, welche Ziele die Politik ex ante festlegt. Zwischen dem vollständigen Staatseigentum und dem ausschließlichen Privateigentum stehen hier alle Optionen offen. Komplementär können alternative Instrumente (z. B. die Gestaltung der Satzung) zum Schutz des öffentlichen Interesses genutzt werden.

Auf politischer Ebene ist die Akzeptanz in der Bevölkerung (und ihrer politischen Repräsentanten) die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Privatisierung. Für die Herstellung gesellschaftspolitischer Akzeptanz ist neben einer Entideologisierung und der Herstellung von Transparenz auch die Darstellung möglicher Alternativen ("Trade-offs") notwendig.

Öffentliches Eigentum wurde in Österreich nicht immer ideologisch gesehen. Die in der Vergangenheit geltenden Gründe wie insbesondere Kapitalmangel und natürliche Monopole haben in der ursprünglichen Form heute keine Gültigkeit mehr. Wo aber in der Vergangenheit kaum ideologische Motive für die Verstaatlichung maßgebend waren, sollten heute auch nicht ideologische Positionen einer Entstaatlichung entgegenstehen. Wo allerdings praktische (ökonomische oder technische) Probleme gegen eine Überführung von öffentlichem in privates Eigentum sprechen, gibt es keinen Grund für eine Privatisierung "um der Privatisierung willen" bzw. "um jeden Preis".

Kompromisslose Transparenz ist eine unabdingbare Voraussetzung für glaubwürdige und in der Öffentlichkeit akzeptierte Privatisierungsvorhaben. Das gesamte Privatisierungsvorhaben muss dazu unter Einhaltung der höchstmöglichen Transparenzstandards aufgesetzt und gestaltet werden. Einen geeigneten Rahmen könnten die "Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations" der *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* sowie der an die Besonderheiten von Privatisierungsvorhaben angepasste "Integritätspakt" von *Transparency International* bieten.

Staatliches Eigentum ist nicht ohne Opportunitätskosten: Das in Unternehmensbeteiligungen gebundene Kapital steht nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung. Mit der Zweckwidmung von Privatisierungserlösen für Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovationen und Bildung) könnten langfristig deutlich größere Effekte für Wachstum und Beschäftigung induziert werden als durch Aufrechterhaltung von Unternehmensbeteiligungen, die nicht zur Sicherung des öffentlichen Interesses notwendig sind. Mit einem Motto "Privatisierungserlöse für Zukunftsinvestitionen" könnte auch die Öffentlichkeit leichter gewonnen werden.

Aiginger, K., "Privatisierung in Österreich", in Arbeitsgemeinschaft für eine wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), *Wieviel Staat, wieviel privat?*, Wien, 1998, S. 191-206.

Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/38441>.

Alt, R., Berrer, H., Borrmann, J., Helmenstein, Ch., Privatisierungspotentiale bei öffentlichen Unternehmen in Österreich, *Economica-Studie* im Auftrag der Wiener Börse AG, Wien, 2010.

Berg, H., "Wettbewerbspolitik", in Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, Band 2, München, 2002, S. 301-362.

Baumol, W., Panzar, J. C., Willig, R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(9), S. 629-645, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/25740>.

Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81(6), S. 449-459, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/32621>.

Böheim, M. (2011A), "Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – theoretische Grundlagen", *WIFO-Monatsberichte*, 2011, 84(9), S. 593-604, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/42532>.

Literaturhinweise

- Böheim, M. (2011B), "Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – empirische Evidenz und standortpolitische Überlegungen", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(10), S. 675-686, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/42735>.
- Böheim, M. (2011C), "Competition Policy: Ten Lessons Learnt from the Financial Crisis", *Empirica*, 2011, 38(3), S. 315-330, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/42323>.
- Borrmann, J., Finsinger, J., Markt und Regulierung, München, 1999.
- Bottasso, A., Sembenelli, A., "Does Ownership Affect Firms' Efficiency? Panel Data Evidence on Italy", Universität Genua, FEEM Working Paper, 2002, (104.2002).
- Bresnahan, T. F., Reiss, P. C., "Entry and Competition in Concentrated Markets", *Journal of Political Economy*, 1991, 99(5), S. 977-1009.
- Cavaliere, A., Scabrosetti, S., "Privatization and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy", *Journal of Economic Surveys*, 2008.
- Hay, G. A., Kelley, D., "An Empirical Survey of Price Fixing Conspiracies", *Journal of Law and Economics*, 1974, 17, S. 13-38.
- Janger, J., Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Innovationspolitik nach der Wirtschaftskrise", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(8), S. 675-689, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/40331>.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000. Brüssel, 2008.
- Knieps, G., Wettbewerbsökonomie, 3. Auflage, Berlin-Heidelberg, 2008.

The Privatisation of Public Assets as an Economic Policy Instrument: Public Versus Private Ownership of Enterprises – The Practical Implementation of Privatisation Projects and Economic Policy Conclusions. Summary

Liberalisation, competition and regulation constitute the most important economic prerequisites for successful privatisations, whereas the approval of the population (and its political representatives) is the main political precondition.

In competitive markets privatisation no longer depends on the economic framework, but the social and political preconditions. However, in the absence of a competitive market environment a government willing to privatise faces the challenge of creating the necessary framework for functioning competition *ex ante* and also of guaranteeing its persistence *ex post*.

If a market is characterised by restraints of competition, the government will have to open the market to competition via liberalisation before the privatisation as well as support the market opening by a corresponding regulation and competition policy to ensure that permanently functioning competition can be established. Only under these conditions privatisations can lead to a more efficient allocation of resources than would be the case in a state monopoly or oligopoly.

Besides a "de-ideologisation" and the creation of transparency, it is also necessary to address potential trade-offs in order to achieve social and political approval.

Uncompromising transparency is a *sine qua non* for privatisation projects to be credible and accepted by the public. For this purpose, it is necessary to design the whole privatisation project demanding compliance with the highest possible standard of transparency and to plan and implement all phases of the privatisation process accordingly.

The OECD (2009) recommends adhering to the "Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatisations" of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), to be able to guarantee independent external control during the whole privatisation process. In Austria this function could be transferred to the Austrian Court of Audit.

The "integrity pact" of Transparency International, which is adapted to the peculiarities of privatisation projects, could also serve as a reference framework. The integrity pact defines itself as an instrument of prevention and rests on the voluntary self-commitment of all participants in the procedure to comply with certain rules of behaviour. Due to the pronounced public interest (and to negative experience in the past) it is advisable to demand the obligatory self-commitment or the automatic exclusion of each agent involved in the privatisation process.

Government assets are not free of opportunity cost. The capital which is tied in business investments is not available for other government tasks. If the public interest can also be safeguarded with a smaller capital investment, a larger government stake should not be maintained from an economic point of view.

In addition to the (self-evident) option of using the privatisation proceeds to reduce government debt (Aiginger *et al.*, 2010), it would be possible to earmark the privatisation proceeds for investments to enhance long-term sustainable development (research, technology, innovation and education). Government investments in these fields are likely to produce large positive macroeconomic effects in the long run. Such strategic investments can be assumed to have a larger effect on growth and employment than the continued investment of public capital into company stakes that are not necessary to serve the public interest. With this "privatisation narrative" – privatisation proceeds for long-term public investments – it would be easier to win over the public.

OECD, Economic Survey of Sweden 2008, Paris, 2008.

OECD, Privatisation in the 21th Century: Recent Experiences of OECD Countries, Paris, 2009.

PriceWaterhouse Coopers, Privatization: Learning the Lessons from the U.K. Experience, London, 1989.

Schauer, R., "Den Unternehmenserfolg bestimmt der Markt? Überlegungen zur Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen", in Arbeitsgemeinschaft für eine wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), *Wieviel Staat, wieviel privat?*, Wien, 1998, S. 171-187.

Schumpeter, J. A., *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Duncker & Humblot, Berlin, 1911.

Selten, R., "A Simple Model of Imperfect Competition Where Four are Few and Six are Many", *International Journal of Game Theory*, 1973, 2, S. 141-201.

The Economist, "Briefing the Global Revival of Industrial Policy: Picking Winners, Saving Losers", 2010, 396(8694), S. 54-56.

Tichy, G., "Wieviel Staat, wieviel privat?", in Arbeitsgemeinschaft für eine wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), *Wieviel Staat, wieviel privat?*, Wien, 1998, S. 111-118.

Tichy, G., "What Do We Know About Success and Failure of Mergers", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2002, 1(4), S. 347-394.