

aus politik und zeit geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ulrich Hoppe
Öffentliche Unternehmen
in der sozialen Marktwirtschaft

Heidrun Abromeit/Martin Schwoil
Privatwirtschaftliches Interesse
oder Gemeinwohlverpflichtung?
Management in öffentlichen Unternehmen

Christoph Hüttig
Strategien der Entstaatlichung
und der Konflikt um die
öffentliche Wirtschaftstätigkeit

Heinz Buhofer/Werner W. Pommerehne
Des Guten zuviel?
Zum Reiz der Privatisierung

ISSN 0479-611 X

B 29-30/85
20. Juli 1985

Ulrich Hoppe, Dr. rer. soc., Diplom-Sozialwissenschaftler, geb. 1954; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft der Ruhr-Universität Bochum.

Veröffentlichungen u. a.: Öffentliche Unternehmen und private Endverbraucher, Bochum 1982; Was lernen Schüler über die öffentliche Wirtschaft?, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 23 (1984); Artikel „Selbsthilfe“, in: Pipers Wörterbuch zur Politikwissenschaft (erscheint im Herbst 1985).

Heidrun Abromeit, Dr. phil. habil., geb. 1943; Studium der Politikwissenschaft in Marburg und Berlin; Promotion und Habilitation in Mannheim; Akademischer Oberrat am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Bergischen Universität GHS Wuppertal.

Veröffentlichungen u. a.: Staat und Wirtschaft. Zum Staatsverständnis der Wirtschaftsöffentlichkeit in der Bundesrepublik, Frankfurt — New York 1981; Die ministerielle Kontrolle der nationalisierten Industrien in Großbritannien, in: GÖWG (Hrsg.), Öffentliche Bindung von Unternehmen, Baden-Baden 1983; Mehrheitsprinzip und Föderalismus, in: B. Guggenberger/C. Offe. (Hrsg.), An den Grenzen des Mehrheitsprinzips, Opladen 1984.

Martin Schwoil, Dipl. oec., geb. 1955; Studium der Wirtschaftswissenschaft in Aachen und Wuppertal.

Christoph Hüttig, M. A., geb. 1953; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Wirtschaftswissenschaften an der Universität Heidelberg; 1983/1984 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz; seit 1985 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der TH Darmstadt.

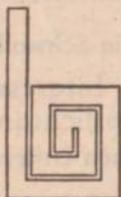
Veröffentlichungen zum Themenbereich: Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Zum aktuellen Stand einer traditionsreichen Debatte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/83; Gemeinwirtschaft im Sozialstaat. Grenzen und Möglichkeiten eines wirtschaftspolitischen Instrumentariums (in Vorbereitung).

Heinz Buhofer, lic. oec., geb. 1956; Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule St. Gallen; Mitarbeiter am Schweizerischen Institut für Außenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung; seit 1984 Assistent an der Universität Zürich.

Veröffentlichungen: (zusammen mit H. Hauser) Internationale Rechtssetzungskonkurrenz und Schattenwirtschaft — Grenzen des nationalen Interventionsstaates, in: Außenwirtschaft, 39 (Mai 1984); (zusammen mit B. S. Frey) Internationale Politische Ökonomie, erscheint in: Wirtschaftsstudium, 14 (1985).

Werner W. Pommerehne, Dr. rer. oec., geb. 1943; Studium der Volkswirtschaftslehre in Freiburg, Bochum, Basel und Konstanz; seit 1977 Oberassistent an der Universität Zürich, Lehrstuhl Theorie der Wirtschaftspolitik.

Veröffentlichungen: Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter, Tübingen (erscheint Winter) 1985; (zusammen mit H. Weck-Hannemann und B. S. Frey) Schattenwirtschaft, München 1984; (zusammen mit Ch. B. Blankart) Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: H. Milde/H. G. Monissen (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Stuttgart — Köln — Mainz 1985.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft der Gegenwart

I. Begriffliche Vorbemerkungen

Als öffentliche Unternehmen sind hier diejenigen Unternehmen (Betriebe) zu verstehen, deren Träger (Eigentümer) ganz oder zum überwiegenden Teil die öffentliche Hand ist. Denn „öffentlich“ könnte auch meinen, daß das Unternehmen, unabhängig von der Trägerschaft, öffentlich zugänglich ist. Für das Unternehmen besteht ein „Kontrahierungszwang“; das heißt, es ist verpflichtet, die angebotene Leistung jedem Nachfrager zu gewähren. „Öffentlich“ könnte ebenso bedeuten, daß das Unternehmen, wiederum unabhängig von der Trägerschaft, eine allgemeine Versorgungsfunktion im Rahmen einer „öffentlichen Bindung“ erfüllt.

Nun würden die beiden letzten Begriffsbestimmungen auch solche Unternehmen mit einschließen, deren Unternehmensziel (weiterhin) ausschließlich in der Erzielung eines maximalen Gewinns besteht. Die Erfüllung einer „öffentlichen Aufgabe“ ist nicht ihr unmittelbares Unternehmensziel, sondern stellt sich vielmehr als eine ihnen auferlegte Einengung ihres Erwerbsstrebens dar. Die „öffentliche Bindung“ durch „Pflichtenkataloge“ ist eine zuvörderst dem Konsumentenschutz dienende Form der „öffentlichen Kontrolle“ über die schienen- und leistungsgebundenen (Netz-)Monopole. Beispiele für „Pflichtenkataloge“ sind die Anschluß- und Versorgungspflicht in der Versorgungswirtschaft oder die Betriebs-, Beförderungs- und Fahrplanpflicht der Nahverkehrsunternehmen.

Das Kennzeichen der Mehrzahl der „öffentlichen“ Unternehmen im Sinne der Ausgangsdefinition ist dagegen das Primat der Leistungskonzeption gegenüber der Gewinnkonzeption. Unter Leistungskonzeption werden Leistungsprogramm, -umfang, -qualität, -preis verstanden. Bei der Gewinnkonzeption, häufig auch als Finanzierungskonzeption bezeichnet, kann es gehen um maximale, limitierte oder im Zeitablauf variierende Gewinnerzielung, um Kostendeckung, Teilkostendeckung oder um den bewußten Verzicht auf Einnahmen überhaupt (Nulltarifizierung). Entscheidend ist, daß das finanzwirtschaftliche

Ziel in die Rolle einer Nebenbedingung gedrängt ist. Das unmittelbare Ziel der Unternehmen liegt in der „optimalen Deckung vorhandener Bedarfe“.

Wir haben uns für die Ausgangsdefinition im besonderen deswegen entschieden, weil sie einen Unternehmenstyp beschreibt, der aus wirtschaftsordnungspolitischer Sicht umstritten ist. Wer in einer prinzipiell marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen Ordnung die Existenz staatlicher und kommunaler Unternehmen (Betriebe) bejaht bzw. ihren Einsatz fordert, ist beweispflichtig¹⁾. Er hat nachzuweisen, daß der privatwirtschaftlich organisierte Markt die Bereitstellung bestimmter gesellschaftswirtschaftlich notwendiger oder gesellschaftspolitisch erwünschter Güter tatsächlich nicht leistet oder auch gar nicht leisten kann und daß öffentliches Wirtschaften anderen Lösungen des Versorgungsproblems überlegen ist.

Sicherlich bietet auch die „öffentliche Trägerschaft“ letzthin kein vollkommen eindeutiges Definitionsmerkmal: Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich zum einen bei den sogenannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. Dies sind Unternehmen in privatrechtlichen Rechtsformen, bei denen öffentliche und private Anteilseigner zusammenwirken. Es ist strittig, ob sie hinsichtlich ihrer Aufgabe, der Unternehmenspolitik oder aufgrund von Besonderheiten ihrer Betriebsprozesse als „öffentlich“ zu bezeichnen sind oder ob die Mehrheitsbeteiligung, die Stimmenmehrheit (beispielsweise aufgrund von Mehrstimmrechtsaktien) oder die 25prozentige Sperrminorität der öffentlichen Hand die Kennzeichnung „öffentlich“ rechtfertigt. Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich zum anderen gegenüber dem Bereich „Verwaltung“. Die Grenze zwischen „Hoheitsverwaltung“ und „Wirtschaftsverwaltung“ bzw. zwischen „Ordnungsverwaltung“ und „Leistungsverwaltung“ ist fließend. Auf alle Fälle sollen hier diejeni-

¹⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 10/952 vom 2. 2. 1984, S. 12, Ziffer 21.

gen organisatorischen Einheiten in die Überlegungen miteinbezogen werden, die zwar über eine genau benannte Zielsetzung, spezialisierte Mitarbeiter, eine größere technische Apparatur verfügen, die aber noch vielfältig mit der öffentlichen Verwaltung verbunden sind. Auch sie, gemeint sind in erster Linie die reinen und verselbständigten Regiebetriebe sowie die nicht-rechtsfähigen Anstalten, bedürfen der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit und Flexibilität.

Öffentliche Unternehmen sind nach der hier vertretenen und im folgenden noch näher zu entfaltenden These Instrumente staatlicher oder kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik²⁾, Instrumente des staatlichen Verwaltungshandelns im weiteren Sinne³⁾. Sie schaffen als „Infrastrukturunternehmen“ erst die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen-privatwirtschaftlichen Systems. Öffentliche Unternehmen haben eine „Lückenbüßerfunktion“. Die Marktwirtschaft ist „kein geschlossenes System, sondern ein offenes, das der Ergänzung bedarf“⁴⁾. Öffentliche Unternehmen sind zugleich „Korrekturfaktoren“ dieses Systems, die als „Gegenmacht“ eingesetzt werden, um etwaigen, bei sich selbst überlassenen marktwirtschaftlichen Mechanismen entstehenden, einkommens- und vermögenspolitischen Fehlentwicklungen von vornherein entgegenzusteuern.

Hinsichtlich der öffentlichen Trägerschaft bei primär erwerbswirtschaftlichen Unternehmen könnte zum einen argumentiert werden, daß die Gewinne dieser sogenannten fiskalischen Unternehmen den öffentlichen Haushalt alimentieren und auf diese Weise „öffentlichen Interessen“ dienen. Zum anderen wird auf die „besonderen Verpflichtungen“ auch dieser Unternehmen hingewiesen. Sie sollen, was „Umweltschutz, was Innovation, was Mitbestimmung usw. betrifft, Modellbetriebe sein“. Sie sollen helfen, „Arbeitsplätze zu sichern oder wirtschaftlichen Schaden von strukturschwachen Gebieten abzuwenden“⁵⁾. In der

Regel handelt es sich um industrielle Bundes- und Landesbeteiligungen.

Gleichwohl muß angemerkt werden, daß der Staat zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, zur Erfüllung eines ihm durch politische Instanzen übertragenen „Sicherstellungsauftrags“ für bestimmte Güter — in bestimmten Qualitäten, Quantitäten und zu bestimmten Preisen — sich nicht unbedingt eigener Unternehmen bedienen muß. Ebenso muß er nicht Finanzierungsträger — durch die Gewährung von Steuervorteilen, Subventionen oder Prämien — sein.

Denkbar wären Formen eines öffentlichen Konkurrenzauftrags, beispielsweise eine öffentliche Ausschreibung. Dadurch ließen sich die Unternehmen feststellen, die die gewünschten Leistungen ohne oder mit den geringsten Zuschußzahlungen zu erbringen bereit wären⁶⁾.

Der Staat kann einzelne Wirtschaftszweige einer spezifischen, dauernden und intensiven Fachaufsicht unterwerfen. Die Regulierung erfolgt entweder durch Gewinnbegrenzung oder, in Deutschland vorherrschend, durch die Bindung bestimmter Betriebsprozesse, vor allem der Angebotspolitik (zumal der Preispolitik), der Investitionspolitik, bestimmter Bereiche der betrieblichen Finanzwirtschaft. Typische Beispiele für „öffentlich gebundene“ Wirtschaftszweige sind die Verkehrs- und Energiewirtschaft sowie das Banken-, Bausparkassen- und Versicherungswesen. Für die Versorgung mit Gesundheitsgütern ist, im besonderen zum Zwecke der Qualitätssicherung, neben der staatlichen Regulierung eine „Selbstkontrolle durch ständische Selbstbindung“ der Ärzte und Apotheker kennzeichnend. Aus der Dogmengeschichte ist die Kontroverse zwischen Adolph Wagner (1835—1917) und Emil Sax (1845—1927) über die Zweckmäßigkeit öffentlicher oder privater Eisenbahnunternehmen bekannt. Hatte Wagner für ein Staatsbahnsystem plädiert, so hatte Sax dem entgegengehalten, daß auch private Unternehmen, vor allem Aktiengesellschaften, durch entsprechende Regulierung öffentlichen Aufgaben dienen könnten. Regulierung würde in diesem Fall u. a. bedeuten: Vor-

²⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 60ff.

³⁾ So sieht Wenger in der eigenwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand ein „Gestaltungsmittel der öffentlichen Verwaltung“; vgl. Karl Wenger, *Die öffentliche Unternehmung*, Wien—New York 1969, S. 292.

⁴⁾ Vgl. Hans Ritschl, *Die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft*, in: *Die öffentliche Wirtschaft*, 4 (1955) 5, S. 2—13.

⁵⁾ Vgl. Interview mit Bundesfinanzminister Hans Matthöfer: „Die Rendite ist sekundär...“, in: *Wirtschaftswoche*, 33 (1979) 30, S. 39.

⁶⁾ Vgl. Walter Hamm, *Sind öffentliche Unternehmen ein entbehrliches Instrument staatlicher Politik*, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft* (Hrsg.), *Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft heute*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 26, Baden-Baden 1984, S. 33—44.

schriften über Anlage und Betrieb, die Leistungspflicht sowie eine Preisbestimmung nach den besonderen Prinzipien einer im öffentlichen Interesse gebotenen Preispolitik.

Der Staat kann auch bewußt diejenigen Gruppen fördern, die bestimmte Güter und Leistungen in solidarischer Selbsthilfe herstellen und anbieten, sei es, weil der „Markt“ diese Güter und Dienste nicht bereitstellt oder aber nicht in der für ihre Zwecke angemessenen Form, Qualität oder Menge oder nicht zu dem von ihnen tragbaren Preis. Dabei handelt es sich häufig um Güter, die, würden sie nicht von Selbsthilfegebilden bereitgestellt werden, von gemeinnützig disponierenden Dritten, beispielsweise Wohlfahrtsverbänden und Kirchen, oder eben vom Staat zur Verfügung gestellt werden müßten. Gemeint sind im besonderen Selbsthilfegruppen im Gesundheitswesen, Jugend-, Frauen- und Altengruppen, Sportvereine. Ob diese Gruppen die staatliche Förderung aber überhaupt wollen, ist im Einzelfall fraglich. Denn wer subventioniert, interveniert oder verlangt zumindest den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel. Bereits das letzte würde aus der Sicht vieler dieser Gruppen eine nicht hinnehmbare Anpassung an finanzwirtschaftlich-bürokratische Verhaltensweisen bedeuten.

Zu prüfen wäre ferner, ob, zumal auf der kommunalen Ebene, öffentliche Unternehmen substituierbar sind durch hilfs-(förderungs-)wirtschaftliche Kooperationen der Konsumenten. Ohnehin verpflichten die Verfassungen der meisten Bundesländer die Regierungen zu einer Förderung der „genossenschaftlichen Selbsthilfe“ (vgl. z. B. Art. 28 Satz 2 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen).

Des weiteren muß angemerkt werden, daß auch öffentliche Unternehmen der „Kontrolle“ bedürfen. Öffentliche Trägerschaft allein sichert nicht die Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Kontrolle meint:

— die Kontrolle der Ziele öffentlicher Unternehmen;

— die Kontrolle des Ziel- und Aufgabenwandels;

— die Kontrolle des Zielerreichungsgrades (die Effektivität);

— die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Produktionsvollzugs (die Effizienz)⁷⁾.

Wir werden uns weiter unten, nach der Behandlung von Besonderheiten der Betriebsprozesse öffentlicher Unternehmen, einzelnen Aspekten der institutionellen und personellen Durchführung einer solchen Kontrolle zuwenden.

Die Crux dürfte darin liegen, daß die Aufgaben bzw. Ziel, Zweck oder der „Sinn“ öffentlicher Unternehmen zumeist nicht hinreichend konkretisiert, sondern nur leerformelhaft vorgegeben sind. Dieses könnte das Ergebnis einer Konfliktvermeidungsstrategie sein: Über Formulierungen wie dem „Gemeinwohl“, den „Bedürfnissen des allgemeinen Wohls“, den „Interessen der deutschen Volkswirtschaft dienen“, werden sich wohl alle am politischen bargaining-Prozeß beteiligten Gruppen schnell einig sein, nicht aber, wenn es um deren Umsetzung in konkrete betriebliche Unterziele und Handlungsanweisungen geht. Zudem würde eine Konkretisierung der Leistungskonzeption zugleich Aussagen über deren Finanzierbarkeit verlangen. Man könnte andererseits aber auch der Auffassung zuneigen, daß gesetzlich, satzungsmäßig oder vertraglich eindeutig geregelte Zielvorgaben den erforderlichen Aufgabenwandel, die Anpassung an geänderte gesellschaftswirtschaftliche Daten behindern⁸⁾. Überdies könnte es in diesem Fall schwerfallen, geeignete Unternehmensleiter zu finden. Ihnen könnte der sie „motivierende Gestaltungsspielraum“ fehlen. Manuel Saitzew hat schon vor mehr als einem halben Jahrhundert bemerkt, daß „geborene“ Unternehmer nicht gerne zu öffentlichen Unternehmen gehen⁹⁾.

⁷⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Öffentliche Unternehmen als Instrumente einer sozial orientierten Wirtschaftspolitik, in: Werner Meißner/Jiri Kosta/Johann Welsch (Hrsg.), Für eine ökonomische Reformpolitik, Frankfurt am Main 1981, S. 92—107.

⁸⁾ Vgl. Ulrich Hoppe, Öffentliche Unternehmen und private Endverbraucher, Bochum 1982, S. 20 ff.

⁹⁾ Vgl. Manuel Saitzew, Die öffentliche Unternehmung der Gegenwart, Tübingen 1930, S. 58.

II. Dogmengeschichtliche Hinweise zur „Lückenbüßer“-Funktion

Instrumentalthese wie Lückenbüßerthese haben in der Ideengeschichte der Volkswirtschaftslehre eine lange Tradition. Bereits der

von Wilhelm Roscher noch dem „theologisch-humanistischen Zeitalter der deutschen Nationalökonomik“ zugeordnete Maximilian

Faust (1641) wollte staatliche Unternehmen lediglich unter der Bedingung erlauben, daß sie zum einen „dem Wohlstand des Volkes“ dienen und daß sie sich zum anderen auf die Gebiete beschränkten, in die private Unternehmen noch nicht vorgestoßen seien¹⁰⁾. Karl Heinrich Pölitz (1772—1838) wollte dem Staat nur solche Unternehmen zugestehen, „die wegen ihrer Wichtigkeit für die gesamte Sicherheit, Ordnung und Wohlfahrt der Privatwirtschaft nicht überlassen werden dürfen“¹¹⁾.

Auch für die später von Adam Smith getroffene Unterscheidung zwischen privatem und gesellschaftswirtschaftlichem „Gewinn“ finden sich schon Ansätze bei den deutschen und österreichischen Kameralisten des 17. und 18. Jahrhunderts. Der Staat soll einerseits solche Unternehmen errichten, die wegen ihrer lenkenden Aufgabe nur von ihm geführt werden können, und andererseits solche, die mangels bestehender Gewinnaussichten von Privaten nicht gehalten werden, für die aber eine gesellschaftswirtschaftliche Notwendigkeit besteht: „Aus diesem Grunde müssen diese der obersten Gewalt überlassen bleiben, damit sie nach Maßgabe des gesellschaftlichen Besten genutzt werden.“¹²⁾

Zweifelsohne dürften auch fiskalpolitische Erwägungen bei der Errichtung staatlicher Manufakturen eine Rolle gespielt haben — wurden doch auf diese Weise diejenigen Einnahmen vermehrt, über die ohne Befragung der Stände verfügt werden konnte. Entscheidend aber ist, daß ihr „Hauptzweck“ in der Entwicklung der Produktivkräfte gesehen wurde. Die Erzielung von Einnahmen sollte weitgehend nur „Nebenzweck“ sein.

Den staatlichen Manufakturen wurden arbeitsmarktpolitische und berufspädagogische Aufgaben zugewiesen. Deutlich herausgearbeitet wurde die Infrastrukturfunktion der Post: „Es muß die Bequemlichkeit des Publici und die Beförderung der Commerciens und Gewerbe wohl ohne Zweifel die Hauptgrundregel bei allen Einrichtungen und Maasregeln des Postwesens seyn. Daher ist es wider die Natur der Posteinrichtung, wenn man ein allzu hohes und unmässiges Porto setzt.“¹³⁾

Gerade die Funktion des Staates bei der Vorphaltung der infrastrukturellen Leistungen wurde auch von Adam Smith (1776) anerkannt. Der wirtschaftliche Fortschritt, die Steigerung der Produktivität war für ihn das Ergebnis der organisierten Arbeitsteilung. Als Antithese gegen staatliche Hemmnisse und zünftische Zwänge formulierte er die Forderung nach Verwirklichung der „natürlichen“ (das heißt durch das Naturrecht gestatteten) Freiheiten im Wirtschaftsleben: Arbeits- (Gewerbe-)freiheit, Niederlassungsfreiheit, Handelsfreiheit. Die Gesellschaftswirtschaft soll sich durch wettbewerblich verfaßte Märkte selbst steuern. Indem jeder einzelne bei der Teilnahme am Wettbewerb private Eigeninteressen verfolgt, fördert er zugleich — wie von einer „unsichtbaren“ Hand (Gottes) geleitet — nachhaltig das Gesellschaftsinteresse. Neben der Sorge für die äußere Sicherheit und der Schaffung einer zuverlässigen Rechtsordnung im Innern sollte der Staat diejenigen „öffentlichen Anstalten und Einrichtungen gründen und unterhalten, die ein einzelner oder eine kleine Gruppe aus eigenem Interesse nicht betreiben kann, weil der Gewinn ihre Kosten niemals decken könnte, obwohl er häufig höher sein mag als die Kosten für das ganze Gemeinwesen“¹⁴⁾. Gemeint waren im besonderen Straßen, Brücken, schiffbare Kanäle, Häfen. Wegezölle sollten niemals als eine Einnahmequelle betrachtet werden, mit deren Hilfe unentbehrliche Staatsausgaben bestreitbar seien. Dies habe unweigerlich ihre Heraufsetzung und damit die Verteuerung der Handelswaren zur Folge. Grundsätzlich sollte jeder (nur) die Kosten tragen, die durch seine Nachfrage entstanden sind. Allerdings sei (in heutiger Terminologie) die horizontale Preisdifferenzierung zur Abschöpfung von Konsumentenrenten erlaubt, um die Frachtkosten für die ärmeren Bevölkerungsteile zu senken¹⁵⁾.

Gerade der bekannteste Vertreter der „Smith-Schule“ in Deutschland, Friedrich B. W. von Hermann, betonte in seinen „Staatswirtschaftlichen Untersuchungen“ von 1832¹⁶⁾, daß er „der Behauptung der meisten Wirtschaftslehrer seit Adam Smith, daß der aus dem Eigen-

¹⁰⁾ Vgl. Erhard Dittrich, Die deutschen und österreichischen Kameralisten, Darmstadt 1974, S. 49f.

¹¹⁾ Zit. bei Anton Tautscher, Staatswirtschaftslehre des Kameralismus, Bern 1947, S. 57.

¹²⁾ Johann Friedrich Pfeiffer (1718—1787), zit. bei Anton Tautscher (Anm. 11), S. 58.

¹³⁾ Johann Heinrich Gottlob von Justi, Staatswirtschaft, Teil II, Leipzig 1758², Neudruck Aalen 1963, S. 175.

¹⁴⁾ Vgl. Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen, übertragen von Horst Claus Recktenwald, München 1978 (1974), nach der 5. Auflage (letzter Hand), London 1789, S. 582.

¹⁵⁾ Ebd., S. 612ff.

¹⁶⁾ Vgl. Friedrich Benedikt Wilhelm von Hermann, Staatswirtschaftliche Untersuchungen, Leipzig 1924³, S. 14ff.

nutz entspringende Verkehr der Einzelnen von selbst allen Anforderungen an die Volkswirtschaft genüge, nicht beistimmen" könne. Es seien „der Fälle nicht wenige, wo der Einzelne selbst bei der rechtlichen Verfolgung seines Interesses Andern oder dem Ganzen Schaden bringe". Grundbedingung der wirtschaftlichen Entwicklung eines Volkes sei auch der „Gemeinsinn", „da man nur ihm die gemeinnützigen Anstalten und Anordnungen zuschreiben kann, welche der Erwerb der Einzelnen voraussetzt, die aber der Eigennutz nicht herzustellen vermag". Hermann formulierte als ordnungspolitische Regel, daß ein Eingreifen des Staates nachrangig sei gegenüber der Eigeninitiative und Selbsthilfe der Bürger mit „Gemeinsinn". Auch für Albert Schäffle (1867) sollte „der Staat keine wirtschaftliche Funktion übernehmen, welche entweder von niedrigeren Organen des Gemeinwesens (Korporationen, Gemeinden, Vereinen) oder von Privatunternehmungen für das Ganze wohlfeiler und wirksamer, weil mit unmittelbarer Kenntnis und unmittelbarerem Interesse, vollzogen werden (können)"¹⁷⁾.

Der derart bekundete („Lückenbüßer“-)Grundsatz ist Bestandteil des heutigen Haushalts- und Gemeindefinanzrechts. Entsprechend § 65 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung soll sich „der Bund ... an der Gründung eines Unternehmens ... oder an einem bestehenden Unternehmen ... nur beteiligen, wenn ein *wichtiges Interesse* des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise (gemeint sind vor allem private Unter-

nehmen, U. H.) erreichen läßt". Analog dazu heißt es in § 88 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen: „Die Gemeinde darf wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn ein dringender öffentlicher Zweck das Unternehmen erfordert und dieser Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann ...".

Diese Vorschriften sind nicht weiter konkretisiert. Die 1978 in einer Neufassung veröffentlichten „Hinweise für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen" enthalten nur wenige (negative) Abgrenzungen. In Tz. 9 heißt es u. a.: „An dieser Voraussetzung (des wichtigen Bundesinteresses, U. H.) fehlt es z. B. ... wenn lediglich Einnahmen durch Geldanlage erzielt werden sollen." Die Entstehung ökonomischen wie politischen Streits ist folglich leicht vorhersagbar: Zum einen, wenn bei der vom Gesetzgeber intendierten regelmäßigen Überprüfung der bisherigen Beteiligungspolitik das öffentliche Interesse an der Beteiligung in Frage gestellt wird, zum anderen, wenn die Wendung „besser und wirtschaftlicher" operationalisiert werden soll. In einem Urteil aus dem Jahre 1972 hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, daß es der Gemeinde überlassen bleiben müsse, wie sie ihren Auftrag, das „gemeinsame Wohl ihrer Einwohnerschaft" zu fördern, erfülle: „Die Beurteilung des öffentlichen Zwecks für die Errichtung und Fortführung eines Gemeindeunternehmens ist ... der Beurteilung durch den Richter weitgehend entzogen. Im Grunde handelt es sich um eine Frage sachgerechter Kommunalpolitik ..."¹⁸⁾.

III. Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Aus Platzgründen können hier im Hinblick auf die *Instrumentalfunktion* nur die klassischen Zweige wirtschaftspolitischer Intervention (die Raumordnungs- und Strukturpolitik, Wettbewerbspolitik [Monopolkontrolle], Konjunkturpolitik und Sozialpolitik) — und diese auch nur in Ansätzen — analysiert werden. Wegen der tagespolitischen Aktualität könnten Analysen des Einsatzes öffentlicher Unternehmen als Instrumente einer Technolo-

gie- und Forschungsförderungspolitik¹⁹⁾ bzw. ihres Beitrags zu einer Politik des „qualitativen Wachstums"²⁰⁾ beachtenswerte Perspektiven eröffnen.

¹⁸⁾ Vgl. Der Betrieb 1972, S. 1332f.

¹⁹⁾ Vgl. Ernst-Joachim Meusel, Planung und Erfolgskontrolle in staatlichen Großforschungseinrichtungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, (1984) 7, S. 74—86.

²⁰⁾ Vgl. die Beiträge von Rolf Seitzzahl und Bernhard Kiebusch sowie die „Thesen für die Diskussion in Arbeitsgruppe 2", in: Die Mitbestimmung, 29 (1983), S. 484ff.

¹⁷⁾ Vgl. Albert Eberhard Friedrich Schäffle, Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Tübingen 1867, S. 334.

In der älteren Literatur wurde der Grundsatz der „einheitlichen Tarifierung im Raum“ bzw. innerhalb eines Versorgungsgebietes geradezu als „Eckpfeiler der Gemeinwirtschaftlichkeit“ bezeichnet. (Gemeinwirtschaftliches Handeln bedeutet ein „Handeln im öffentlichen Interesse“.) Das Ziel der „Entballung“ wird über einen *raumordnungspolitischen Lastenausgleich*²¹⁾ zugunsten von Randgebieten angestrebt. In der Eisenbahntarifpolitik gilt der Grundsatz, daß für die gleiche tonnenkilometrische Leistung ein einheitlicher Preis berechnet wird — unabhängig von den Kosten der Trassierung und den effektiven Betriebskosten (beispielsweise Traktionskosten) sowie unabhängig von den Kostenunterschieden infolge unterschiedlicher Auslastung der Strecken. Von raumordnungspolitischer Bedeutung sind in der Eisenbahntarifpolitik ferner die Entfernungsstaffel und die Wertstaffel. Unter Entfernungsstaffel versteht man das Fallen des Preises je Tonnenkilometer mit wachsender Transportweite; unter Wertstaffel versteht man die relativ stärkere Belastung der hochwertigen und die relativ geringere Belastung der Rohstoffe und Massengüter mit Frachtkosten. In der Energiewirtschaft bedeutet der Grundsatz der „einheitlichen Tarifierung im Raum“, daß, obgleich die Kosten je Einheit angebotener Energie mit der Abgabedichte je Einheit Netzlänge sinken und die Versorgung eines abgelegenen Abnehmers folglich (u. a. aufgrund von Netzverlusten) relativ kostengünstiger ist, die Abgabe zu einem einheitlichen Tarif erfolgt. Bei der Post gilt die einheitliche Tarifierung im Raum für Briefe, Postkarten, Drucksachen und Päckchen. Für sie gibt es eine Gewichtsklasse, aber keine Entfernungsstaffel. Allerdings stehen hier wohl mehr betriebstechnische Aspekte im Vordergrund; aufgrund der massenhaften Vertragsabschlüsse ist eine Standardisierung aus Kostengründen vermutlich unerlässlich. Überdies kann die Post von der Preis- in die Qualitätspolitik ausweichen (beispielsweise eine Zustellung in größeren Zeitabständen, der Verzicht auf eine Zustellung überhaupt, eine Beschränkung der Betriebszeiten).

Hinsichtlich raumordnungspolitischer Aspekte der Kreditwirtschaft ist vor allem das *Regional- bzw. Lokalprinzip der Sparkassen* zu erwähnen: Entsprechend den Sparkassengesetzen und Mustersatzungen sind sie gehalten, Kredite vornehmlich nur solchen Personen zu gewähren, die ihren Wohnsitz oder eine ge-

werbliche Niederlassung im Bezirk ihres Gewährträgers haben. Gewährträger sind Gemeinden, Gemeindeverbände oder Kreise. Hinzu kommt aufgrund von Regelungen, die die Höhe von Einzelkrediten betreffen, ihre Konzentration auf den mittelständischen Kredit. Des weiteren erfüllen zahlreiche öffentliche Spezialkreditinstitute raumordnungspolitische Aufgaben. Im Sinne einer Politik zur „Angleichung der Lebenschancen in allen Teilräumen“ vergeben sie gezielt *Kredithilfen zwecks einer „Strukturdifferenzierung durch den Aufbau von Ergänzungsindustrien“*. Zum Teil leiten sie auch „durchlaufende“ Kredite im Rahmen von Förderungsprogrammen weiter. Als Beispiele sind etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau und die Lastenausgleichsbank zu nennen. Im besonderen der Verbesserung der Eigenkapital-Fremdkapital-Relation bei mittelständischen Unternehmen dient die Übernahme von Beteiligungen durch *öffentliche Beteiligungsgesellschaften mit Förderungscharakter*. Die unternehmerische Einflußnahme ist dabei bewußt begrenzt: Die Beteiligungen bleiben in der Regel unter der Majorität. Typisch sind die „stillen“ Beteiligungen. Sie sind zumeist, zumindest der Absicht nach, von vornherein zeitlich befristet. Die geförderten Unternehmen können die Beteiligung ganz oder teilweise vorzeitig kündigen.

Die öffentliche Trägerschaft ist eine *Form des Verbraucherschutzes bei technisch bedingten Netzmonopolen* in der Verkehrswirtschaft, im Nachrichtenwesen und in der Versorgungswirtschaft. Es ist technisch zumeist nicht möglich, mehrere Schienen-, Kabel- und Rohrleitungsnetze parallel zueinander zu verlegen. Somit kann ein bestimmtes Gebiet nur von einem Unternehmen bedient werden. Öffentliche Unternehmen *sollen sich* in diesem Fall *so verhalten, „als ob“ Konkurrenz bestünde*. Hierbei entstehen allerdings Schwierigkeiten in der Findung eines geeigneten Maßstabes. Gefordert werden Kosten- bzw. Grenzkostenpreise²²⁾. Der Grenzkostenpreiseffekt ist jedoch nicht in jedem Fall akzeptabel, würde doch beispielsweise in der Wasserversorgung die Anlastung der Fixkosten in einer Grundgebühr und die Belastung der faktischen Inanspruchnahme mit einem Arbeitspreis entsprechend den Grenzkosten eine sicherlich nicht gewollte Absatzförderung zur Folge haben.

²²⁾ Vgl. Achim von Loesch, *Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung*, Köln 1977, S. 126.

²¹⁾ Vgl. Theo Thiemeyer (Anm. 2), S. 63ff.

Umstritten ist, ob öffentliche Unternehmen die ihnen theoretisch zugeschriebene „Wächter-“ oder „*Hecht-im-Karpfenteich-Rolle*“ auch tatsächlich ausfüllen können. Gemeint ist damit die Rolle eines automatischen Stabilisators, durch den die Oligopolrenten in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden. Der Gedanke selbst ist nicht neu: So kaufte das Deutsche Kaiserreich beim Aufbau seiner Kriegsflotte auch eine große Kohlenzeche. Für die Zeit der Weimarer Republik kommt Winkler jedoch zu dem Ergebnis, daß „die Existenz der preußischen Staatsunternehmen (im Kohle- und Kalisyndikat, U. H.) nicht grundsätzlich korrigierend gewirkt hat“²³⁾. Ebenso faßt Heimann seine Erfahrungen dahin gehend zusammen, „daß die Leiter der öffentlichen Unternehmen die Verbandspolitik durch dick und dünn mitmachen und sich in ihr noch durch besondere Energie auszeichnen, als ob sie sich vor ihren privatkapitalistischen Kollegen als vollbürtige Unternehmer legitimieren wollten“²⁴⁾. Auch für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg kommt von Natzmer zu dem Ergebnis, daß sich ein „Einsatz öffentlicher Betriebe zur Marktpreisregulierung und -stabilisierung“, bei dem „die öffentliche Wirtschaft im Grunde die gleiche Funktion (hat), welche bei vollständiger Konkurrenz vom Preismechanismus erfüllt wird, ... in Deutschland nicht beobachten“ läßt²⁵⁾. Der Hinweis auf den offenbar zwangsläufig gegebenen „Konvergenz-Eifer“ des Managements öffentlicher Unternehmen bedeutet, daß von ihnen weder die Preise auf die Kosten herunterkonkurriert werden noch daß der Wettbewerb sich nicht auf diejenigen Gebiete verlagert, die als volkswirtschaftlich wenig sinnvoll erachtet werden (gemeint ist im besonderen das Gebiet der Werbung). Darüber hinaus ist ein weiterer Einwand von Bedeutung, der die Marktführerschaft öffentlicher Unternehmen als unabdingbare Voraussetzung für eine wesentliche Beeinflussung der oligopolistischen Wettbewerber und die damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Fragen thematisiert²⁶⁾.

²³⁾ Vgl. Hans-Joachim Winkler, Preußen als Unternehmer 1923—1932, Berlin 1965, S. 156.

²⁴⁾ Vgl. Eduard Heimann, Stellung und Bedeutung der öffentlichen Unternehmung im Wirtschaftssystem des Kapitalismus, in: Julius Landmann (Hrsg.), Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 176, München — Leipzig 1932, S. 23.

²⁵⁾ Vgl. Helmut von Natzmer, Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in Deutschland, in: Wilhelm Weber (Hrsg.), Gemeinwirtschaft in Westeuropa, Göttingen 1962, S. 471f.

Das Stabilitätsgesetz von 1967 hat in § 13 sowohl die Deutsche Bundesbahn und die Bundespost als auch das ERP-Sondervermögen und die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen in den Bereich der *konjunkturpolitischen Maßnahmen* eingebunden und die Geschäftspolitik auf die Ziele des „magischen Vierecks“ verpflichtet. Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung soll gleichzeitig eine Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsgrad und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum angestrebt werden. § 14 bindet die Länder, § 16 die Gemeinden und Gemeindeverbände. Gleichwohl fehlt es bei den Ländern und Gemeinden zumeist an der unmittelbaren politischen Motivation, zu einem befriedigenden Konjunkturverlauf beizutragen. Die politische Verantwortung für einen stabilen Konjunkturverlauf liegt in den Augen der Wähler beim „Bund“, das heißt bei der jeweiligen Bundesregierung und der sie tragenden Parteien. Hinzu kommen im Finanzrecht begründete Schwierigkeiten. So müssen sich die Kommunen die jährliche Kreditaufnahme von den kommunalen Aufsichtsbehörden der Innenministerien der Länder genehmigen lassen. In Art. 72 Abs. 2 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen heißt es: „Der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen.“

Münch u. a.²⁷⁾ haben darauf hingewiesen, daß die konsequente Durchführung des antizyklischen Prinzips zu einem das Wachstum der übrigen Wirtschaft hemmenden Rückstand der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen führen muß: Da in der tatsächlichen Entwicklung der Wirtschaft in der Bundesrepublik die Perioden der aufsteigenden Konjunktur und

²⁶⁾ Vgl. Roman Schneider, Öffentliche Unternehmen als Mittel einer interventionistischen Wettbewerbspolitik, Berlin 1982, S. 89ff., 97ff.

²⁷⁾ Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, erläutert von Klaus Stern/Paul Münch/Karl-Heinrich Hansmeyer, Stuttgart 1972², S. 311.

der Hochkonjunktur die Dauer der Rezessionsperioden erheblich übertrafen hätten, hätte eine „antizyklische“ Investitionspolitik tatsächlich zu einer mehr oder weniger permanenten Drosselung des Volumens der öffentlichen Investitionen geführt. Hinzu kommt, daß bei Verkehrs- und Versorgungsunternehmen ein Zurückstellen von Erweiterungsinvestitionen unter konjunkturpolitischem Aspekt nicht vereinbar wäre mit ihrer generellen Leistungspflicht: Die Kapazität muß auf die Leistungsspitze abgestellt sein; sie muß sowohl auf die konjunkturelle Entwicklung der Nachfrage als auf den langfristigen Wachstumstrend ausgerichtet sein. Empfohlen wird eine „überkonjunkturelle Investitionspolitik“, die sich an einem langfristigen Investitionsplan orientiert²⁸⁾. Dabei stehen die gleichmäßige Beschäftigung und die Möglichkeit einer stetigen Expansion der Lieferindustrien und deren Zulieferer im Vordergrund. Dies gilt zumal für die öffentlichen Monopolisten Bahn und Post.

In einem neueren Beitrag hat Leetz²⁹⁾ darauf aufmerksam gemacht, daß, während in der Bundesrepublik die Bruttoanlageinvestitionen (preisbereinigt) von 1979 bis 1982 insgesamt um 6,4% und die aller Unternehmen um 4,9% zurückgingen, sich die Bruttoanlageinvestitionen der öffentlichen Unternehmen in diesem Zeitraum um mehr als 15% erhöhten.

Unter Sozialpolitik soll hier „die Gesamtheit derjenigen Maßnahmen, Ordnungen und sozialen Gebilde (verstanden werden), die bestimmten Mengen von Menschen in absolut und relativ besonders ungünstiger Lebenslage oder mit besonders ungünstiger Lebenserwartung gewidmet werden“ (Gerhard Weisser). Verteilt werden nicht nur „Geldeinkommen“, sondern — vermittelt über die jeweilige Stellung des einzelnen im gesellschaftlichen Produktionsprozeß — zugleich auch „Lebenslagen“. Die soziale Frage ist „nicht bloß eine Lohnfrage“³⁰⁾. Trotz hinreichender materieller

Sicherung müssen Bevölkerungsschichten als „sozial schwach“ bezeichnet werden, wenn sie ihre immateriellen Interessen nur unbefriedigend verwirklicht sehen. *Sozialpolitische Zwecke* können durch sämtliche Betriebsprozesse öffentlicher Unternehmen gefördert werden: Auf der Beschaffungsseite durch Lieferantenselektion und beschäftigungspolitische Maßnahmen, auf der Seite der Angebotspolitik u. a. durch die Förderung eines bestimmten Kundenkreises, durch eine tarifliche Gleichbehandlung der Kunden trotz unterschiedlicher Kosten der gewährten Leistungen, durch eine Preisdifferenzierung unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit der Kunden oder nach Art der Verwendung sowie durch eine geplant defizitäre Betriebsführung³¹⁾.

Durch Tarifvergünstigungen für Alte, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und die Bezieher von Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten kann allerdings im Einzelfall auch primär das Ziel der Auslastung vorhandener Kapazitäten verfolgt werden. Hinzuweisen ist etwa auf die „Seniorenkarten“ der Bundesbahn. Tarifvergünstigungen für Schüler, Studenten und Auszubildende können sozialpolitisch wie bildungspolitisch motiviert sein.

Nicht gerechtfertigt dürfte es sein, Sozialhilfeleistungen durch Tarifverbilligungen zu ersetzen.

Die jüngst von Zeiß³²⁾ getroffene Feststellung, daß „der öffentliche Zweck von den gemeindlichen Unternehmen auch eine vorbildliche soziale Betreuung ihrer Betriebsangehörigen erfordert“, ist eine alte Überlegung. Bereits Adolph Wagner ging im Zusammenhang mit dem Bergbau auf die Vorstellung des öffentlichen Betriebes „als Muster für Privat-Arbeitsherrn“ ein. Tatsächlich sind die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen in öffentlichen Unternehmen wohl nicht weniger konfliktgeladen als in privaten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Die Auffassung, daß infolge der öffentlichen Trägerschaft neben dem öffentlichen Interesse auch das Arbeitnehmerinteresse gewahrt ist, wird heute nicht mehr vertreten. Es ist allerdings der Grundsatz for-

²⁸⁾ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Die Investitionen der öffentlichen Unternehmen als Mittel der Konjunkturpolitik, in: Die öffentliche Wirtschaft, 15 (1966), S. 111—118.

²⁹⁾ Vgl. Wolf Leetz, Der Beitrag der Investitionen öffentlicher Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland zur Rezessionsbekämpfung — Auswertung einer empirischen Untersuchung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, (1984) 7, S. 536—540.

³⁰⁾ Vgl. Gerhard Weisser, Grundsätze der Verteilungspolitik, wiederabgedruckt in: ders., Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Göttingen 1978, S. 359—385.

³¹⁾ Vgl. Theo Thiemeyer (Anm. 2), S. 100ff.

³²⁾ Vgl. Friedrich Zeiß, Die öffentliche Bindung der Gemeindegewirtschaft, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.), Öffentliche Bindung von Unternehmen. Gert von Eynern zum 80. Geburtstag gewidmet, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 22, Baden-Baden 1983, S. 271—290.

muliert worden, „daß die Möglichkeit der Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei öffentlichen Unternehmen dort endet, wo die Inter-

essen der Allgemeinheit an einwandfreien Leistungen und Diensten dieser Unternehmen berührt werden“³³⁾.

IV. Besonderheiten der Betriebsprozesse öffentlicher Unternehmen

Besonderheiten der *Planung* ergeben sich vor allem aus dem „Ungewißheitsproblem“ in typischen Tätigkeitsbereichen öffentlicher Unternehmen. Unsicherheiten der Weltrohstoffmärkte sowie Fehlprognosen der Bedarfsentwicklung (zumal hinsichtlich des Energie- und Wasserverbrauchs, des Müllaufkommens und sonstigen Entsorgungsbedarfs) kreuzen sich mit stark unterschiedlichen Prognosen über Folge- und Nebenkosten (beispielsweise der Kernenergiewirtschaft) sowie politischen Kontroversen infolge des geschärften Umweltbewußtseins und des technischen Fortschritts (vgl. die Diskussion um die „Neuen Medien“ im Post- und Telekommunikationsbereich)³⁴⁾.

Entsprechend dem Gemeindefinanz- und Eigenbetriebsrecht haben Betriebe in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Dieser besteht aus dem Erfolgsplan (eine Übersicht über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben), dem Vermögensplan (ein Plan der Vermögensänderungen, insbesondere aber der Investitionsmaßnahmen und ihrer Finanzierung) und einer Stellenübersicht. Ferner sind sie nach dem Stabilitätsgesetz in die fünfjährige („roulierende“) „mittelfristige“ Finanzplanung eingebunden. Die Investitionsplanung als der Ausgangspunkt sämtlicher Planungsprozesse bedarf der Hinterfragung insofern, als in ihr zugleich auch Prestigedenken, die Freude an technischer Perfektion, auch die bloße Absicht der Wählerstimmenmaximierung vergegenständlicht werden. Die Hinterfragung ist im besonderen dann angezeigt, wenn das Eigenkapital nicht verzinst werden braucht

oder wenn gar auf öffentliche Finanzzuschüsse zurückgegriffen werden kann³⁵⁾.

Bei der Beurteilung von Planungshilfen gilt es, Augenmaß zu wahren. Trotz aller Kritik an den in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern festgeschriebenen Nutzen-Kosten-Analysen (vgl. beispielsweise § 7 Abs. 2 BHO) ist der von ihnen ausgehende Zwang, in Alternativen zu denken und auch soziale Folgekosten ins Kalkül miteinzubeziehen, von größter Bedeutung. Als Planungshilfe könnte auch die der „Planungszelle“³⁶⁾ nachgebildete „Verbraucherzelle“³⁷⁾ bezeichnet werden: Sie ist im besonderen ein Instrument zur Ermittlung nicht artikulierter, im Sinne von politisch nicht organisierter Bedürfnisse. Sie ist „eine Gruppe von Kunden, die nach dem Zufallsverfahren ausgewählt und für begrenzte Zeit von ihren arbeitstäglichen Verpflichtungen vergütet freigestellt sind“. In ihr sollen die Kunden selbst gestalterisch, planerisch und problemlösend tätig werden und über die Innovationsrichtung mitentscheiden.

Unter Beschaffung im engsten Sinn wird nach Sundhoff „der Erwerb von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, bezugsmäßig mit ihnen verwandten anderen Sachgütern sowie mit den Sachgütern gekoppelten Dienstleistungen“ verstanden.

Eine wichtige Vorrage der *Beschaffungspolitik* ist die Entscheidung darüber, ob Eigenproduktion oder Fremdbezug zweckmäßig ist. Das gleiche gilt für Reparaturleistungen. Kostenüberlegungen, vor allem aber mittelstandspolitische Überlegungen, spielen hierbei eine Rolle. Beschaffungspolitische Ziele können durch Gütersubstitution (beispielsweise durch den Ersatz von Öl durch Steinkohle) sowie durch Lieferantenselektion verfolgt werden. Bei letzterem spielen zusätzlich auch noch regionalpolitische Aspekte eine Rolle (beispielsweise bei der bevorzugten

³³⁾ Vgl. Paul Münch, Mitbestimmung im Blick auf die Ziele öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, in: Mitbestimmung in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Eine Diskussion im Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Heft 12, Berlin 1976, S. 107–115; siehe auch die Beiträge in: Die Mitbestimmung, 30 (1984) 12.

³⁴⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Art. „Öffentliche Betriebe, Planung der“, in: Norbert Szyperski (Hrsg.), Handwörterbuch der Planung (im Erscheinen).

³⁵⁾ Vgl. Theo Thiemeyer (Anm. 34).

³⁶⁾ Vgl. Peter C. Dienel, Die Planungszelle, Opladen 1978, S. 74 ff.

³⁷⁾ Vgl. Ulrich Hoppe (Anm. 8), S. 87 ff.

Vergabe von Aufträgen an Betriebe in Randgebieten oder an ortsansässige Betriebe durch kommunale Unternehmen).

Zu erwähnen sind die besonderen Marktbeziehungen zwischen der Post und den sogenannten Amtsbaufirmen.

Unter *Finanzierung* soll „die Beschaffung von liquiden Mitteln zur Sicherung der laufenden Betriebsprozesse und einzelner betrieblicher Maßnahmen“ verstanden werden.

Finanzierung kann meinen: die Finanzierung über den Preis (Gebühr, Tarif), die Finanzierung über einen oder mehrere öffentliche Haushalte, die Finanzierung durch Beiträge Dritter (z. B. Anliegerbeiträge oder „Dienstgeberabgaben“ in der Form einmaliger Kapitalzuschüsse oder laufender Betriebszuschüsse zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs), Finanzierung durch privates Kapital (zum einen in der Form der Fremdfinanzierung, zum anderen in der Form der Beteiligungsfinanzierung mit Privatisierungseffekt).

Die den öffentlichen Unternehmen zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten werden durch die Wahl ihrer Rechtsform eingengt oder erweitert: So sind etwa Eigengesellschaften, also öffentliche Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft, nicht mehr den strengen gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften unterworfen und haben größere Möglichkeiten bei der Zwischenfinanzierung zur Überbrückung zeitlich befristeter Liquiditätsengpässe. Die einzelnen Finanzierungstechniken sind zum einen im Hinblick auf ihre verteilungspolitischen Wirkungen, zum anderen im Hinblick auf ihre Konsequenzen für die Geschäftspolitik zu analysieren. So bedeutet jede Aufnahme privaten Kapitals, auch wenn die Mitwirkungsrechte gering sind, eine Einschränkung der Instrumentalfunktion.

Die Finanzierung über den Preis umfaßt die monopolistische Überschüßerzielung (ein steuerungsähnlicher Vorgang ohne die Kontrolle des Parlaments), sogenannte angemessene Gewinne, die Kostendeckung, die Nulltarifizierung sowie auch den „negativen Preis“ (beispielsweise in der Form einer „Prämie“ für die politisch erwünschte Inanspruchnahme einer Leistung). Ähnlich breit sind auch die Möglichkeiten der Finanzierung über einen oder mehrere öffentliche Haushalte. Dabei ist es unerheblich, ob man von Subventionen, Abgeltungen oder Zuschüssen spricht. Es kommt darauf an, welcher Haushalt subven-

tioniert. Es ist danach zu fragen, wer letztendlich die Finanzierungslast trägt und ob dies so erwünscht ist.

Hinsichtlich der internen Subventionierung beim kommunalen Querverbund im weiteren Sinne ist neben dem verteilungspolitischen noch ein produktionspolitischer Aspekt von Bedeutung. Interne Subventionierung meint hier die Subventionierung des Nahverkehrsbereichs durch den Versorgungsbereich. Die verteilungspolitische Problematik liegt in der Tatsache, daß sich die interne Subventionierung — wie die Selbstfinanzierung (das heißt die Finanzierung von Investitionen aus nicht ausgeschütteten Gewinnen) — als ein steuerungsähnlicher Vorgang beschreiben läßt: Die Nachfrager auf den Teilmärkten mit finanziellen Überschüssen werden zu einer zusätzlichen Leistung herangezogen und die erwirtschafteten Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verwendet. Die interne Subventionierung verlegt den Subventionsvorgang, der wirtschaftlich und politisch in den Entscheidungsbereich der gesetzgebenden Körperschaft fallen sollte, in den Entscheidungsbereich des Unternehmensmanagements. Dieser Vorgang bedarf um so mehr der Erörterung, wenn darüber hinaus auch noch die Versorgungsgebiete des Versorgungs- und des ÖPNV-(Öffentlicher Personennahverkehr)Betriebes nicht zusammenfallen. Die produktionspolitische Problematik ist darin zu sehen, daß die Verwendung der Gewinne zur internen Subventionierung die Eigenkapitalbasis des Versorgungsbetriebes schmälert. Das kann für die künftige Versorgung (Kapazitätsanpassung sowie im Hinblick auf die Realisierung des technischen Fortschritts) insofern bedenklich sein, als der Träger nicht willens oder nicht in der Lage ist, dem Versorgungsunternehmen das erforderliche Eigenkapital zur Verfügung zu stellen.

Die Preisgestaltung öffentlicher Unternehmen ist ferner daraufhin zu überprüfen, ob sie den mit ihr verfolgten Lenkungseffekt auch tatsächlich bewirkt. Beispielsweise hat die Bundesbahn jüngst erwogen, die Fahrpreisgestaltung im Personenverkehr künftig sowohl an den gefähreren Kilometern als auch an den „Verkehrszeiten“ — „starke“ oder „schwache“ Reisetage im Jahr — auszurichten.

Die Anwendung allgemeiner, einheitlicher Preisregeln wie der Gewinnverzichtsregel, der Eigenwirtschaftlichkeitsregel oder der Kostenpreisregeln (das heißt eine Tarifizierung entsprechend den durchschnittlichen Stückkosten oder den Grenzkosten) kann „bei be-

stimmten Unternehmen, bei bestimmten Aufgaben, in bestimmten konkreten Situationen zieladäquat sein, für diese Regeln darf aber keine Allgemeingültigkeit beansprucht werden³⁸⁾.

Von vornherein sollte keine Möglichkeit der Preisgestaltung ausgeschlossen werden. Der Vielgestaltigkeit der Aufgaben der öffentlichen Unternehmen und der Vielgestaltigkeit der Bedingungen, unter denen sie tätig werden, entspricht eine Vielfalt der Preistech- niken.

Für viele ältere Autoren galt der Verzicht auf Gewinn als Kern einer öffentlichen Interessen verfolgenden Unternehmenspolitik: Der Staat soll sich nicht an der „Ausbeutung“ der Kunden beteiligen oder sich Einnahmen verschaffen, die nicht durch den Beschluß einer gesetzgebenden Körperschaft legitimiert sind. Heute überwiegt die Auffassung, daß es vielmehr auf die Verwendung des Gewinns ankommt (beispielsweise die Verwendung im Rahmen einer internen Subventionierung).

Sicherlich spricht für ein Befolgen der Eigenwirtschaftlichkeitsregel die Stärkung der Unabhängigkeit der Unternehmen: Wer ohne Defizite arbeitet, ist nicht auf die „Gnade“ anderer angewiesen und braucht sich von diesen auch keine Vorschriften machen zu lassen. Allerdings ist damit eine Rationalität des Mitteleinsatzes noch nicht zwingend gegeben: Die Deckung der Gesamtkosten schließt nicht unbedingt Schlamperei aus. Zu klären ist, ob neben den einzelwirtschaftlichen Kosten auch volkswirtschaftliche Kosten, das heißt die Dritten entstehenden Kosten oder ökologische Folgekosten, gedeckt werden sollen. Hinzu kommt die Frage, welche „Eigenwirtschaftlichkeit“ jeweils gemeint ist: der Ausgleich von Kosten und Leistung, von Aufwand und Ertrag oder von Auszahlungen und Einzahlungen.

Einige Autoren beziehen in die „Eigenwirtschaftlichkeit“ auch solche Beträge mit ein, die die Träger der Unternehmen ihren eigenen Unternehmen dafür erstatten, daß sie bestimmte „betriebstypische“ öffentliche Aufgaben oder „betriebsfremde“ Auflagen erfüllen. „Betriebstypische“ Aufgaben können tatsächliche oder hypothetische Entgeltausfälle in-

folge sozialpolitisch motivierter Preisnachlässe bzw. finanzielle Folgen der „Pflichtenkataloge“ sein. Beispiele für „betriebsfremde“ Auflagen sind Kriegs- und Rentenlasten bzw. die Beibehaltung eines Personalüberhangs aus arbeitsmarktpolitischen Gründen. Gemeint ist die sogenannte „Abgeltung einer gemeinwirtschaftlichen (d. h. einer im öffentlichen Interesse) erbrachten Last“. Die Autoren sprechen von einer „gemeinwirtschaftlichen Eigenwirtschaftlichkeit“. Nun ist einsichtig, da das Wort „Abgeltung“ nicht den — zumeist irrigen — Geruch der Unwirtschaftlichkeit hat, der von dem Wort „Subvention“ ausgeht, daß Parlamente Abgeltungen wohl leichter bewilligen werden als Subventionen und damit auch weniger in das Unternehmen „hineinregieren“ werden. Auch dem Unternehmensmanagement ist damit gedient, denn welcher Unternehmer wird sich gerne nachsagen lassen, er sei für Defizite verantwortlich. Der Streit wird aber immer dann entstehen, wenn die Höhe der Abgeltungen nicht eindeutig ermittelbar ist, beispielsweise wenn global von Abgeltungen als Ausgleichszahlungen für den „gesellschaftlichen Nutzen“ die Rede ist³⁹⁾.

Der Forderung nach einer Tarifierung entsprechend den Stückkosten, das heißt „jeder soll die Kosten tragen, die durch seine Nachfrage entstanden sind“, steht u. a. entgegen, daß in vielen Fällen wegen der Massenhaftigkeit der Vertragsabschlüsse eine genaue Anlastung der Kosten des Einzelfalls unmöglich ist. Auch kann ein großer Teil der Kosten von vornherein nicht verursachungsgerecht angelastet werden.

Noch entscheidender ist allerdings, daß eine Bindung der Preise an Kostengrößen und der Einsatz der Preispolitik als Instrument einer Bedarfsdeckungs- und Bedarfslenkungs politik sich gegenseitig ausschließen.

Die Preispolitik ist nur ein, wenn auch zentraler Teilbereich der *Angebots politik* öffentlicher Unternehmen.

Als Gestaltungsparameter einer umfassenden Produkt-, Dienstleistungs- und Angebots- „strategie“ sind im besonderen zu nennen:

— Markt und Meinungsforschung sowie Nutzeranalysen: Es ist daran zu denken, daß für viele öffentliche Unternehmen Anschluß-

³⁸⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Probleme und Besonderheiten der Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Betriebe, in: Herbert R. Haeseler (Hrsg.), Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen, in Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, (1976) Sonderheft 5, S. 27—39.

³⁹⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Öffentliche Defizitunternehmen und Abgeltungsansprüche, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977, S. 144—152.

und Benutzungszwänge charakteristisch sind, folglich eine „Abstimmung mit den Füßen“ nicht möglich ist. Um so dringender ist eine verbal vorgenommene Beurteilung der Hauptleistungen des Unternehmens sowie eine Befragung zwecks Ausrichtung der Nebenleistungen (in der Regel Auskünfte, Beratungen) an den Wünschen der Nachfrager. Wichtig ist auch die Analyse von „Barrieren der Inanspruchnahme“. Diese können durch technische Gegebenheiten bedingt sein, aber auch im psychischen Bereich liegen.

— Adäquate Distributionspolitik: Hierbei geht es um die Sicherstellung des Angebots öffentlicher Unternehmen durch mobile Einrichtungen bzw. um den Einsatz öffentlicher Unternehmen als „Zwischenhändler“.

V. Kontrolle öffentlicher Unternehmen

Eine Kontrolle öffentlicher Unternehmen erfolgt einmal in der Form der „externen Aufsicht“ (durch Bundesbank, Aufsichtsämter für das Kredit- und Versicherungswesen, Luftfahrtbundesamt, Kartellbehörden der Länder und des Bundes, Berichte der Monopolkommission, Wirtschaftsministerien als [Preis-]Genehmigungsbehörden, Kommunalaufsichtsbehörden usw.).

Sie stellt sich ferner als eine „Wirtschaftlichkeitskontrolle“ dar, die durch die interne Revision, durch Verwaltungs- und Aufsichtsräte, durch externe Abschlußprüfer, durch Rechnungshöfe und Gemeindeprüfungsämter vorgenommen wird.

Zumeist meint derjenige, der von einer Kontrolle öffentlicher Unternehmen spricht, aber die „Ziel-Ergebnis-Kontrolle“, das heißt eine Kontrolle der Erfüllung der dem Unternehmen politisch gesetzten Aufgaben.

Unter den Begriff „Kontrolle“ kann auch die „Lenkung“ öffentlicher Unternehmen subsumiert werden. Die Lenkung erfolgt zum einen im Hinblick auf den „Wandel“ der den Unternehmen einmal gestellten Aufgaben, zum anderen im Hinblick auf die Übernahme neuer, d. h. zusätzlicher Aufgaben. Bei letzterem wird es sich immer dann mehr um eine „Kontrolle“ im eigentlichen Sinne handeln, wenn das Unternehmensmanagement die Übernahme neuer Aufgaben aus rein erwerbswirtschaftlichen Motiven betreibt.

— Informative Werbung und Öffentlichkeitsarbeit: Öffentliche Unternehmen sollen keine irreführende oder geschlechterdiskriminierende Werbung⁴⁰⁾ betreiben. Anzustreben ist die Vorlage von gesellschaftsbezogenen „Arbeitsberichten“ mit einer „Relativierung jeder gruppenspezifischen Betrachtung“⁴¹⁾.

— Kundenfreundliche Geschäftsbedingungen (Versorgungsbedingungen, Beförderungsbedingungen usw.): Trotz Neufassung sind zumal die Haftungsregelungen bei Versorgungsstörungen noch immer nicht als ausreichend zu bezeichnen⁴²⁾. Allgemeine Geschäftsbedingungen sind nicht nur jedem Kunden kostenlos auszuhändigen, sondern auch sprachlich und gestalterisch so aufzubereiten, daß sie allgemeinverständlich sind⁴³⁾.

Nun sind in den vergangenen Jahren die Kontrollsysteme durchaus erweitert worden. Hinzuweisen ist auf die jährlich veröffentlichten Beteiligungsberichte des Bundes sowie auf die 1974 vom Kabinett beschlossenen „Richtlinien für die Berufung von Persönlichkeiten in Aufsichtsräte ... sowie Vorstände/Geschäftsführungen von Bundesunternehmen“⁴⁴⁾. Im Haushaltsgrundsatzgesetz (§ 53) ist die durch externe Wirtschaftsprüfer vorzunehmende „Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsordnung“ verankert worden. Gemeint ist damit eine Prüfung der Geschäftsorganisation, des Geschäftsinstrumentariums und vor allem der Geschäftsführungstätigkeit, das heißt eine Prüfung der Frage, inwieweit die Geschäftsführung im

⁴⁰⁾ Vgl. Ulrich Hoppe (Anm. 8), S. 149 ff.

⁴¹⁾ Ebd., S. 163 ff.

⁴²⁾ Vgl. Ulrich Hoppe, Politik für die privaten Endverbraucher der Güter und Dienstleistungen öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, (1984) 7, S. 39—53.

⁴³⁾ Vgl. Ulrich Hoppe (Anm. 8), S. 227 ff.

⁴⁴⁾ Die Richtlinien fordern die Beteiligung auch von „sachkundigen Personen, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören (z. B. Persönlichkeiten aus der Wirtschaft)“. Sie beschränken die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten durch den Bund insofern, als „das einzelne Bundesressort jeweils nur durch einen, höchstens zwei Bedienstete vertreten sein soll“. Bedenklich wäre es, wenn es sich bei den „sachverständigen Personen“ um unmittelbare Lieferanten oder Kunden des öffentlichen Unternehmens handelte (Gefahr von Interessenkollisionen).

Sinne der Unternehmensziele gearbeitet hat⁴⁵⁾.

Gefordert werden allerdings weiterhin eine Verstärkung der politischen Kontrolle durch Parlamente und kommunale Volksvertretungen sowie eine Präzisierung der den öffentlichen Unternehmen gesetzten Aufgaben: Erst ein genau bestimmtes Ziel ermöglicht es einerseits der Unternehmensleitung, rational zu entscheiden, und andererseits, den „Erfolg“ (den Grad der Zielerreichung) zu ermitteln. Diskutiert wird u. a. die Einrichtung eines speziellen Parlamentsausschusses „Öffentliche Unternehmen“, der die Aufgabenstellung öffentlicher Unternehmen erörtern, die Einhaltung der speziell für diese Unternehmen geltenden Rechtsvorschriften überwachen und eine spezielle Kontroll-Kontrolle ausüben soll. Bei letzterem soll die Exekutive daraufhin kontrolliert werden, inwieweit sie die von ihr entsandten oder berufenen Aufsichtspersonen zur Verantwortung anhält⁴⁶⁾. Parlamentarier sollen folglich nicht in die Aufsichtsräte öffentlicher Unternehmen berufen werden. Dieses würde eine „Auflösung der Gewaltenteilung“ bedeuten⁴⁷⁾. Ferner könnte dieser Ausschuß oder ein Unterausschuß des Haushaltsausschusses eine Auswertung der Bemerkungen und Anregungen der Rechnungshöfe vornehmen. Die Unternehmensträger könnten verpflichtet werden, innerhalb einer bestimmten Frist in einer Stellungnahme darzulegen, „wie sie die vom Bundes-

rechnungshof (bzw. Landesrechnungshof, U. H.) gerügten Mängel zu beseitigen und in welcher Weise sie von seinen gutachterlichen Äußerungen Gebrauch zu machen gedenken⁴⁸⁾. Hervorzuheben ist der besondere Wert einer zusätzlichen Laienkontrolle. Fachleuten kann der Blick für einzel- wie für gesellschaftswirtschaftliche Alternativen versperrt sein: Der Erwerb von Sachkompetenz ist häufig mit der Internalisierung bestimmter Gruppennormen verbunden⁴⁹⁾.

Ob eine direkte Vertretung der Verbraucherschaft in den Aufsichtsorganen oder die Errichtung spezieller Verbraucherbeiräte anzustreben ist, soll hier dahingestellt bleiben. Die Frage nach Auswahl und Legitimation der Verbrauchervertreter ist bislang noch ungeklärt⁵⁰⁾.

Vieles kann auch durch die Kritik der interessierten Öffentlichkeit bewirkt werden. Durch den Druck der „öffentlichen Meinung“ werden die politischen Instanzen zur Intervention gezwungen: bei Preiserhöhungen, bei Leistungseinschränkungen, -einstellungen und -mängeln⁵¹⁾.

Gemeinwirtschaftliches Handeln, das heißt ein Handeln im öffentlichen Interesse, „ist nur bei dauernder wirksamer Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu sichern. Gemeinwirtschaftlichkeit wird so zu einer Frage der öffentlichen Kontrolle, der demokratischen Mitwirkung, der Mitbestimmung des Staatsbürgers im weitesten Sinne“⁵²⁾.

⁴⁵⁾ Vgl. Erich Potthoff, Überwachung und Prüfung der Geschäftsführung öffentlicher und freigemeinnütziger Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Band 11, S. 167—174.

⁴⁶⁾ Vgl. Gerhard Himmelmann, Kontrolle öffentlicher Unternehmen als politisches und politologisches Problem, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 2, Baden-Baden 1982, S. 61—78.

⁴⁷⁾ Ebd. Es wird ferner damit argumentiert, daß Parlamentariern häufig die Sachkenntnis fehle, ihr Zeithorizont durch Wahltermine und ihr sachliches Engagement durch Aufgabenüberlastung begrenzt sei und sie ökonomische, politische und lokale Sonderinteressen vertreten würden. Allerdings soll das für Gemeinderatsvertreter insofern nicht gelten, als sie durch Anschauung und Erleben mit den Unternehmen meist gut vertraut seien und eine Vertretung von Sonderinteressen durch die Bürger nahe erschwert sei; vgl. Gert von Eynern / Gerhard Himmelmann, Soziologische Aspekte der Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 2, Baden-Baden 1982, S. 79—91.

⁴⁸⁾ Vgl. Hans Herbert von Arnim, Wirksamer Kontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, Wiesbaden 1978, S. 29.

⁴⁹⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Einführung zu: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 1, Baden-Baden 1980.

⁵⁰⁾ Vgl. Ulrich Hoppe (Anm. 8), S. XXXVIII ff., 43 ff.; ders. (Anm. 42). Siehe auch den Beitrag von Rudolf Eiermann, Kontrolle öffentlicher Unternehmen — Verbraucherschutz, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 2, Baden-Baden 1982, S. 203—218.

⁵¹⁾ Vgl. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Heft 15, Berlin 1977.

⁵²⁾ Vgl. Theo Thiemeyer, Grundsätze einer Theorie der Gemeinwirtschaft, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 3, Frankfurt am Main 1970, S. 38f.

Privatwirtschaftliches Interesse oder Gemeinwohlverpflichtung?

Management in öffentlichen Unternehmen

I. Zum Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen

Definition und Abgrenzung öffentlicher Unternehmen scheinen auf den ersten Blick keine Schwierigkeiten zu bereiten: 'Öffentlich' sind Unternehmen, die sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden. Die Beschränkung auf dieses Definitionsmerkmal hat indes in den letzten zehn Jahren zu solchen Kuriosa wie der Forderung nach 'öffentlicher Bindung öffentlicher Unternehmen'¹⁾ oder gar der nach der „Sozialisierung öffentlicher Unternehmen“²⁾ geführt.

Offenbar reicht es nicht aus, öffentliche Unternehmen allein über das Eigentum an ihnen zu definieren. Da sie in einer privatkapitalistischen Marktwirtschaft ein systemfremdes Element darstellen, bedürfen sie darüber hinaus einer besonderen Rechtfertigung ihrer Existenz, d. h. eines öffentlichen Zwecks: Verfolgen sie dieselben (Profitabilitäts-) Ziele wie jedes private Unternehmen auch, ist öffentliches Eigentum nämlich, streng genommen, überflüssig. Auf theoretischer Ebene besteht denn auch weitgehend Einigkeit, bei Gegnern ebenso wie bei Befürwortern öffentlichen Unternehmenseigentums, daß das entscheidende Spezifikum der öffentlichen Unternehmung und das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zur privaten (kommerziellen) Unternehmung in ihrer öffentlichen Zielsetzung liege: Die öffentlichen Unternehmen sind „Einzelwirtschaften, deren institutionell festgelegter Sinn es ist, unmittelbar öffentlichen Aufgaben zu dienen“³⁾. Das ist zugleich der Kernsatz der in Deutschland dominierenden ‚Instrumentaltheorie‘ der öffentlichen Wirtschaft.

Welche Implikationen sich hieraus ergeben, wird allerdings nicht immer mit gleicher Klarheit gesehen. So ist z. B. die Ansicht ver-

breitet, daß der öffentliche Zweck namentlich eines industriellen öffentlichen Unternehmens allein schon durch seinen Betrieb als solchen erfüllt sei und keiner „zusätzlich als ‚öffentlich‘ apostrophierter Aufgaben“ bedürfe: „Die Aufgabe der öffentlichen Unternehmen ... besteht darin, bestimmte wirtschaftspolitische und fiskalische Zwecke des Staates ... durch Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb zu erfüllen, nicht jedoch unklare gesamtwirtschaftliche Vorstellungen zu verwirklichen.“⁴⁾ Die öffentlichen Unternehmen ausschließlich auf die ‚Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb‘ zu verweisen, heißt aber nichts anderes, als sie der einzelwirtschaftlichen Marktrationalität zu überantworten, von der sie sich gerade abheben sollen heißt, daß sie sich so ‚kommerziell‘ wie jedes ‚normale‘ Wirtschaftsunternehmen verhalten sollen, da die Erfüllung ihres öffentlichen Zwecks dann allein an ihrem wirtschaftlichen (Markt-)Erfolg gemessen würde. Tatsächlich ist dies die Strategie, die hinsichtlich industrieller Staatsunternehmen üblicherweise verfolgt wird. Die TIMES kommentierte dies einst so bissig wie folgerichtig mit: „If what we want to do is to make state undertakings resemble private corporations as closely as possible, then the obvious way to do it is to turn them into private corporations.“⁵⁾ Weitestmögliche Angleichung öffentlicher an private Unternehmen nimmt nicht, wie mancherorts geglaubt wird, den Forderungen nach Privatisierung den Wind aus den Segeln (etwa durch Widerlegung des Vorwurfs der Ineffizienz der ‚bürokratisierten‘, ‚politisierten‘ usw. Staatsunternehmen), sondern liefert ihnen ihr stärkstes Argument.

Eine andere Variante der zitierten Sichtweise meint öffentliche Unternehmen, einmal eingerichtet, deshalb sich selbst überlassen zu können, weil deren Manager die Verpflich-

¹⁾ Vgl. verschiedene Beiträge in: Th. Thiemeyer/C. Bohret/G. Himmelmann (Hrsg.), *Öffentliche Bindung von Unternehmen*, Baden-Baden 1983.

²⁾ Martyn Sloman, *Socialising Public Ownership*, London 1978.

³⁾ Gerhard Weisser, *Gemeinwirtschaftlichkeit bei Einzelwirtschaften*, Schriftenreihe *Gemeinwirtschaft* Nr. 11, Frankfurt/M. 1974, S. 13.

⁴⁾ Jürgen Backhaus, *Öffentliche Unternehmen*, Frankfurt/M. 1980², S. 44, 87.

⁵⁾ The TIMES vom 14. September 1968.

tung auf den öffentlichen Zweck sozusagen automatisch verinnerlichen und sich von allein und ohne äußeren Druck gemeinwohlorientiert oder ‚gemeinwirtschaftlich‘ verhalten würden, zumal der verhaltensrelevante Unterschied zwischen privatwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ohnehin „nicht im Unterschied zwischen Gewinnerzielung und Gewinnverzicht, sondern in der jeweils anderen Gewinnverwendung“ liege⁶⁾. Diese Variante verengt nicht nur den legitimen Bereich ‚gemeinwirtschaftlichen‘ Handelns, was in sich problematisch genug ist, sondern übersieht zudem den systematischen Gegensatz von einzelwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Rationalität: „Eine ‚hausgemachte‘ Definition des öffentlichen Interesses aus dem Gesichtswinkel der mikroökonomischen Instanz widerspricht“, grundsätzlich, „dem öffentlichen Interesse als gesamtwirtschaftlicher Kategorie.“⁷⁾

Unabdingbares Korrelat des öffentlichen Zwecks, der die Daseinsberechtigung des öffentlichen Unternehmens erst konstituiert, ist daher ihre externe, *politische* Steuerung; entscheidend ist nicht allein, daß ihre Existenz auf die Erfüllung irgendwelcher öffentlicher Aufgaben zurückgeführt werden kann, sondern daß diese Aufgaben von einer ‚makroökonomischen Instanz‘ — und d. h. normalerweise im öffentlich-politischen Prozeß — definiert und kontinuierlich situationsgebunden präzisiert werden. Entscheidend ist weiterhin, daß das öffentliche Unternehmen seinen öffentlichen Zweck nicht (wie der Schumpetersche Normal-Unternehmer⁸⁾) ‚nebenher‘, als Abfallprodukt seines Gewinnstrebens, erfüllt, sondern *direkt* und unmittelbar beiträgt zu dem, was der politische Prozeß als Gemeinwohl festlegt. Fehlt diese explizit gesamtwirtschaftliche Orientierung, verbleiben die öffentlichen Unternehmen im Zwielflicht einer undefinierten und undefinierbaren Grauzone zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor. Daran ändert sich auch nichts, wenn eine Regierung ihrerseits *beschließt*, daß die Staatsunternehmen allein ‚kommerziell‘ zu führen wären, entsprechendes Verhalten ihr ‚Instrumentalcharakter‘ also nicht zuwi-

derliefe. Die Beschränkung öffentlicher Unternehmen auf das einzelwirtschaftliche Rentabilitätsziel, ob sie qua Regierungsbeschluß oder ‚autonom‘ erfolgt, läuft ja eben auf ihre De-facto-Privatisierung hinaus. Zudem macht sie die ministerielle Kontrolle der Staatsunternehmen so überflüssig wie fiktiv: überflüssig, weil die Unternehmen dann hinreichend über den Markt kontrolliert würden (theoretisch jedenfalls), fiktiv, weil hinsichtlich einzelwirtschaftlicher Rentabilität die Unternehmensleitungen als ‚Experten‘ jeder öffentlichen Kontrollinstanz allemal haushoch überlegen sind.

Die Privatisierungsgegner stehen dem neuen Trend zur Privatisierung deshalb so rat- und hilflos gegenüber, weil sie auf praktischer wie theoretischer Ebene ignoriert haben, daß Staatsunternehmen in der privatkapitalistischen Marktwirtschaft spezieller Legitimation bedürfen. Mit Strategien auf der praktischen Ebene, die einseitig auf die Erhöhung rein kommerzieller Effizienz abzielen, und mit der Beschränkung auf die rein betriebswirtschaftliche Perspektive auf der theoretischen, konnte und kann es ihnen schwerlich gelingen, den öffentlichen Unternehmen ihre Daseinsberechtigung zwingend nachzuweisen. Demgegenüber muß mit Nachdruck auf den drei Spezifika öffentlicher Unternehmen insistiert werden: daß ihnen erstens ihre Ziele nicht vom Markt oktroyiert, sondern vom politischen Prozeß vorgeschrieben werden, daß also ihren unternehmerischen Entscheidungsprozessen notwendigerweise ein ‚externer‘ kollektiver Willensbildungsprozeß vorgelagert ist; daß zweitens diesen Zielen bzw. ‚öffentlichen Zwecken‘ der Makroaspekt inhärent sein muß; und daß sie darum drittens kontinuierlicher externer, d. h. politischer Steuerung unterliegen müssen.

Ein Blick auf die Praxis des Umgangs westeuropäischer Regierungen mit ihren Staatsunternehmen zeigt, daß solche Steuerung nicht eben eine Selbstverständlichkeit ist. In Großbritannien, wo der überwiegende Teil der nationalisierten Industrien in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurde, also zumindest partiell ‚politischem Gestaltungswillen‘ entsprang, gibt es immerhin ein einigermaßen ausgefeiltes System ministerieller Kontrolle über die (als ‚public corporations‘ zudem einheitlich organisierten) Staatskonzerne⁹⁾, das sowohl dem jeweiligen ‚Spon-

⁶⁾ Achim von Loesch, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977, S. 164, S. 27.

⁷⁾ Eberhard Witte/Jürgen Hauschildt, Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 25.

⁸⁾ Für den „die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“, Joseph A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950, S. 448.

⁹⁾ Vgl. Heidrun Abromeit, Die ministerielle Kontrolle der nationalisierten Industrien in Großbri-

sor' Ministerium wie dem Schatzamt arbeits- teilig Kontroll-Kompetenzen zuweist. Sie reichen vom ministeriellen Ernennungs- und Abberufungsrecht der Mitglieder der Vorstände (Boards) über die Genehmigungspflicht aller Investitions-, Entwicklungs-, Ausbildungs- und Forschungsprogramme zur Festsetzung mittelfristiger Finanzziele und (seit 1976) jährlicher „cash limits“ (external financing limits, EFL) für jede einzelne nationalisierte Industrie. Das Schwergewicht der ministeriellen Kontrolle (deren faktische Schwächen hier nicht im einzelnen diskutiert werden sollen) liegt aber, vor allem seit den sechziger Jahren, eindeutig auf der Finanzkontrolle; darüber hinausgehende Konzepte fehlen weitgehend.

Etwas der britischen Verstaatlichungspolitik Vergleichbares hat es in Deutschland nicht gegeben. Die industriellen Beteiligungen des Bundes beruhen eher auf einer Reihe von Zufälligkeiten denn auf bewußter Planung. Entsprechend verhalten sich die Regierungen ihnen gegenüber¹⁰⁾, unabhängig von ihrer parteipolitischen Färbung: Der Bund versteht sich als ‚vorbildlicher Aktionär‘, der den Managern der öffentlichen Unternehmen den nötigen wirtschaftlichen Verhaltensspielraum zugesteht. Ja, der damalige Finanzminister Matthöfer bekannte vor den betreffenden Unternehmensleitern: „... Sie alle wissen aus Ihrer täglichen Praxis, daß die Bundesregierung den Vorständen der Beteiligungsunternehmen ein Maß an Entscheidungs- und Handlungsfreiheit einräumt, das bei einem privaten Großaktionär keineswegs selbstverständlich wäre.“¹¹⁾

Die Kontrolle des Bundes über seine industriellen Beteiligungen — üblicherweise in privater Rechtsform geführte Kapitalgesellschaften — beschränkt sich auf die finanzielle

Aufsicht; sie liegt daher in der Zuständigkeit des Finanz-, nicht des Wirtschaftsministeriums. Ein zusätzlicher Einfluß über die Kontrollorgane der Unternehmen ist in den Beru- fungsrichtlinien von 1974 bewußt begrenzt worden: Nur noch zwei Aufsichtsräte vertreten die Interessen des Bundes; die übrigen aktienrechtlich dem Bund zustehenden Aufsichtsratssitze werden mit fachkundigen Personen besetzt, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören — beispielsweise mit erfolgreichen Wirtschaftsführern.

Auf der Landes- und kommunalen Ebene stellt sich die Situation insofern anders dar, als hier der Unternehmenszweck satzungsmäßig festgelegt ist. Dies hat seinen Grund in der haushaltsrechtlichen Regel, daß der öffentlichen Hand nur dann ein berechtigtes Interesse an Gründung und Unterhalt gewerblicher Unternehmen zuzuerkennen ist, wenn „sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt“¹²⁾. Der Rahmen der Wirtschaftstätigkeit dieser Unternehmen ist damit von vornherein begrenzt. Von der allgemeinen Definition des Unternehmenszwecks in der Satzung abgesehen, enthält der Staat sich aber auch auf seinen unteren Ebenen politischer Zielvorgaben und der Festlegung von Unternehmensleitlinien. Das läßt den Managern der öffentlichen Unternehmen den Spielraum, eigene unternehmenspolitische Vorstellungen zu verwirklichen.

Doch auch dort, wo sie nicht derart sich selbst überlassen bleiben wie in der Bundesrepublik, gelingt es diesen Managern zumeist recht gut, sich staatlicher Einflußnahme zu entziehen. Ja, das „Streben nach Ellbogenfreiheit“ scheint die Hauptgemeinsamkeit des Managerverhaltens im öffentlichen Sektor unter den verschiedensten Kontrollsystemen zu sein¹³⁾.

II. Das autonome Management: die privatwirtschaftliche und die öffentliche Variante

1. Die Theorie des ‚Manager-Kapitalismus‘

Nun ist die Entdeckung der Autonomie von Managements weder neu noch ist das Phäno-

tannien, in: Öffentliche Bindung von Unternehmen (Anm. 1), S. 193 ff.

¹⁰⁾ Zum deutschen Kontrollsystem s. vor allem Gerhard Himmelmann, Zur Problematik einer verstärkten Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 11, 1979.

¹¹⁾ Zit. in: ÖWG (1978) 3, S. 95.

men auf den öffentlichen Sektor beschränkt. Seit Berle und Means sich Anfang der dreißiger Jahre in den USA mit der Realität der großen Aktiengesellschaften befaßten, ist die These von der manageriellen Autonomie — zur Theorie des „manageriellen Kapitalismus“

¹²⁾ § 65 Bundeshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnungen.

¹³⁾ Raymond Vernon/Yair Aharoni, State-Owned Enterprise in the Western Economies, London 1981, S. 13.

oder zur „agency theory“ („Neo-Institutionalismus“) weiter entwickelt — zum Gemeinplatz der Theorie der (Aktien-)Unternehmung geworden. Nebenbei bemerkt, sind diese neuen Theorien im Kern nichts anderes als verfeinerte bzw. verkomplizierte Formulierungen der jahrhundertalten (u. a. Rousseauschen) Erkenntnis, daß ‚Delegierte‘ stets dazu tendieren, sich gegenüber ihren Auftraggebern zu verselbständigen und sich der Kontrolle durch die ‚Delegierenden‘ zu entziehen.

Die (neo)klassische Ökonomie kannte zu nächst keine derartigen Probleme, da die Unternehmungen typischerweise von einem Eigentümer (dem ‚Entrepreneur‘) geleitet, mittels des Gewinnmaximierungsinteresses des letzteren (wer sein eigenes Eigentum einsetzt, tut dies, um es zu vermehren) und unabhängig von unternehmensinternen Prozessen stets in gleicher Weise gezwungen sei, auf Marktvorgänge unmittelbar zu reagieren; d. h. die Unternehmung sei ‚außengesteuert‘, und besonderer Kontroll-Agenturen bedürfe es nicht. In der Aktiengesellschaft aber sind Eigentum und Management getrennt, was unweigerlich Kontrollprobleme hervorruft. Wie nämlich jene neuen Theorien und Schulen nicht müde werden zu beweisen, sind erstens AGs typischerweise Großunternehmen, die nicht mehr vollständig dem Marktdiktat unterliegen, sondern sich gewisser Handlungsspielräume erfreuen; ergeben sich zweitens Entscheidungen über die innerhalb dieser Spielräume möglichen Strategien aus mehr oder weniger komplexen internen Willensbildungsprozessen; und entwickeln drittens die Manager spezifische eigene Nutzenfunktionen, die weder mit denen der Eigentümer noch mit denen des klassischen Entrepreneurs identisch sein müssen¹⁴⁾. Für die Mikroökonomie ergibt sich hieraus die Folgerung, daß das Verhalten dieser Unternehmen, weil nicht mehr auf kurzfristige Gewinnmaximierung festgelegt, theoretisch unbestimmt ist und daß die unternehmensinternen Prozesse nicht länger vernachlässigt werden können, daß also die Mikroökonomie der Ergänzung durch die Organisationstheorie bedarf. Die wiederum lehrt, daß die Managements dank ihres durch Spezialisierung auf die Aufgabe der Unternehmensführung gewonnenen Informationsvorsprungs sich der Kontrolle durch die Ei-

gentümer entziehen können, also Handlungsautonomie gewinnen.

Damit besteht eine deutliche Parallele zwischen AG und öffentlicher Unternehmung: Beider Ziele sind nicht ‚gegeben‘, sondern resultieren aus angebbaren Willensbildungsprozessen; beide sind in der Lage, ‚externe Steuerung‘ zu umgehen; und beide werfen das schwer lösbare Problem der Expertenkontrolle auf. Indessen bleiben die Parallelen auf diese allgemeine Ebene beschränkt. Im Privatsektor nämlich folgen die Manager, wie autonom sie im einzelnen von ihren Aktionären sein mögen, stets der essentiell mikroökonomischen Rationalität der Akteure auf kapitalistischen Märkten. Der Konflikt mit den Eignern ergibt sich weniger über Marktstrategien — also über den eigentlichen Inhalt der manageriellen Autonomie — als über die Verteilung (Ausschüttung) der mit ihnen erwirtschafteten Gewinne. In anderen Worten: Bei aller Autonomie verhalten sich die Manager privater AGs ‚systemkonform‘ und sind die Verhaltensunterschiede zwischen ihnen und Eigentümer-Unternehmern nur graduel-ler Natur.

Die moderne Theorie der Unternehmung schlußfolgert denn auch, daß, solange noch Wettbewerbsdruck bestehe, die Voraussagen der neoklassischen Theorie über unternehmerisches Verhalten cum grano salis Gültigkeit behielten; trotz ‚von der neoklassischen Theorie abweichender interner Willensbildung‘ seien letztlich die gleichen Verhaltensreaktionen zu erwarten — „der Richtung nach, wenn auch nicht im Umfang und Zeitpunkt“¹⁵⁾.

2. Die ‚Konvergenztheorie‘

In der öffentlichen Unternehmung liegen die Dinge grundsätzlich anders, besteht ihre raison d'être doch gerade darin, jene für privatkapitalistische Akteure, ob Manager oder Eigentümer-Unternehmer, selbstverständliche mikroökonomische Orientierung zu überwinden und ihre Strategien an den Makroaspekten des Gemeinwohls auszurichten. Auf eine mit dem Amt quasi-automatisch erworbene ‚Gemeinwohlverpflichtung‘ der Manager im öffentlichen Sektor kann man indessen nicht bauen; wird sie nicht durch äußeren Einfluß gesichert, dominiert vermutlich auch hier die einzelwirtschaftliche Marktrationalität. Der entscheidende, systematische Unter-

¹⁴⁾ Vgl. Robin Marris, *The Economic Theory of ‚Managerial‘ Capitalism*, London 1964; Andreas Schuke, *Theorie des Unternehmens*, Frankfurt/M. 1977, S. 145ff.

¹⁵⁾ Andreas Schuke (Anm. 14), S. 258.

schied zwischen privater AG und öffentlicher Unternehmung ist daher darin zu sehen, daß Ziele und Interessenlagen von Eignern und Managern bei der ersteren tendenziell gleichgerichtet, bei der letzteren dagegen prinzipiell verschieden sind. Die externe — in diesem Fall politische — Steuerung sowie die Verselbständigung der Manager von ihr gewinnen hier folglich eine qualitativ andere, weil systemische Bedeutung: Entfällt die Steuerung (bzw. bleibt sie ineffektiv), läuft das öffentliche Unternehmen Gefahr, seinen öffentlichen Zweck zu verfehlen und seine Daseinsberechtigung als öffentliches Unternehmen zu verlieren.

Gerade Vertreter der ‚Instrumentaltheorie‘ haben nun aber die pessimistische These aufgestellt, daß die politische Steuerung öffentlicher Unternehmen letztlich ineffektiv bleiben *müsse*. Präziser: Sie scheitere immer wieder an der „Transformationsgesetzlichkeit“ der Konvergenz¹⁶⁾. Die These, plausibel begründet, nimmt das unbestreitbare Faktum, daß öffentliche Unternehmen in einer privatkapitalistischen Marktwirtschaft Fremdkörper sind, zum Ausgangspunkt und folgert aus der „Fremdkörpertheorie“ einen unvermeidbaren Trend zur Anpassung. Da sind zunächst die vom kapitalistischen Wettbewerbsprozeß ausgehenden Zwänge: Die meisten Zwecke, die öffentlichen Unternehmen gesetzt sein können (wie ‚bedarfswirtschaftliches‘ Operieren, strukturpolitisches ‚Gegensteuern‘ u. ä.), bedürfen zu ihrer Finanzierung einer gewissen wirtschaftlichen Potenz, um so mehr, als die Mittel des Trägers zumeist begrenzt sind (und die Öffentlichkeit normalerweise wenig Verständnis dafür aufbringt, wenn öffentliche Mittel scheinbar in ein Faß ohne Boden fließen); so ‚bleibt der Weg über die Selbstfinanzierung: die preispolitische Konvergenz ist zwangsläufig‘¹⁷⁾. Einmal in Gang gesetzt, gewinnt dieser Prozeß schnell an Eigendynamik; was ursprünglich Mittel zum Zweck war, wird als Verhaltensnorm internalisiert und zum Selbstzweck. Hinzu kommt ein eher ‚sozialgesetzlicher‘ Faktor: Unternehmerischer Erfolg, d. h. Marktanteil und Gewinn, wird zum Maßstab, an dem nicht nur ‚Fachwelt‘ und Öffentlichkeit, sondern auch die Manager im öffentlichen Sektor selbst, denen die restliche Unternehmenswirtschaft als selbstverständliche „soziale Bezugsgruppe“ er-

scheint, Tätigkeit und Fähigkeiten von Managements messen; ein defizitäres Unternehmen, wie effizient immer es seinen öffentlichen Zweck erfüllen mag, fällt da entschieden aus dem Rahmen.

Das Resultat ist „das sozialgesetzliche Abweichen vom ursprünglichen institutionellen Sinn“¹⁸⁾, anders ausgedrückt: der Verlust des öffentlichen Zwecks. Unter der Hand wandelt er sich zum „Interesse des Unternehmens“, als dessen berufene Sachwalter die Manager erscheinen und das — in völliger Verkehrung des intendierten Sinns der öffentlichen Unternehmung — zur Argumentationswaffe gegen politische Einflußnahmen stilisiert werden kann. ‚Politische Steuerung‘ gilt dann eben nicht mehr als legitimes Insistieren auf der Realisierung des öffentlichen Unternehmenszwecks, sondern als untauglicher Eingriff Inkompetenter, der jenem ‚Interesse des Unternehmens‘ nur abträglich sein kann.

Streng genommen ist der hier geschilderte Prozeß Assimilation, nicht Konvergenz, die eigentlich doppelseitige Annäherung meint¹⁹⁾. Doch so oder so: Als unvermeidliche und quasi naturnotwendige Entwicklung ist sie noch keineswegs bewiesen. Wenn die These stimmt, wird jeder Versuch, Methoden effektiver politischer Steuerung öffentlicher Unternehmen zu erfinden, zur Sisyphusarbeit und vergeblichen Liebesmüh; zumal in Kombination mit der Tendenz zur Verselbständigung der Managements in Großorganisationen macht eine ‚gesetzmäßige Konvergenz‘ diese Steuerung unmöglich. Die Suche nach besseren institutionellen Arrangements politischer Steuerung und Kontrolle erscheint erst wieder sinnvoll, wenn plausible Einwände gegen die Konvergenztheorie aufge-

¹⁸⁾ Ebd., S. 319.

¹⁹⁾ Auch das letztere ist als These vertreten worden: daß nämlich die Verhaltensweisen privatwirtschaftlicher und öffentlich-wirtschaftlicher Managements sich zunehmend aneinander anglichen und in derselben „corporate responsibility“ konvergierten. Die These findet sich noch zugespitzt zu der, daß es in erster Linie die privaten Unternehmen seien, deren Gebaren zusehends ‚politisiert‘ werde und die daher tendenziell den Charakter öffentlicher Unternehmen annähmen; so charakterisierten schon Berle und Means die große Publikums-AG als „quasi-public corporation“; vgl. A. A. Berle/G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, Revised Edition New York 1968, S. 5. Man fühlt sich an sozialdemokratische Autoren wie Rudolf Hilferding erinnert, die in den 20er Jahren an den Siegeszug der großen AG die Hoffnung knüpften, daß sich darin der Übergang zum Sozialismus ankündige — eine von der weiteren Entwicklung offensichtlich widerlegte Vorahnung.

¹⁶⁾ Theo Thiemeyer, *Privatwirtschaft und Gemeinwirtschaft*, in: Lothar F. Neumann (Hrsg.), *Sozialforschung und soziale Demokratie*, Bonn 1979, S. 318.

¹⁷⁾ Ebd.

funden werden können. Ein solcher Einwand läge vor im Nachweis, daß Manager angebbarer öffentlicher Unternehmen im Ansatz Verhaltensweisen entwickeln, die von denen ihrer privatwirtschaftlichen Kollegen — sprich von der absoluten Dominanz des Kriteriums einzelwirtschaftlicher Rentabilität — abwei-

chen. Dies erklärt unser Interesse an den Einstellungen von Managements im öffentlichen Sektor — unabhängig von dem allgemeineren Zusammenhang, daß Management-Einstellungen um so verhaltensrelevanter werden, je größer ihre Handlungsautonomie ist.

III. Die Rekrutierung von Managern im öffentlichen Sektor

Wo die Einstellungen von Managern wichtig erscheinen, gerät auch ihre Rekrutierung ins Blickfeld: Der Zusammenhang zwischen Herkunft, Einstellungen und Verhalten ist plausibel; z. B. ließe sich als Hypothese formulieren, daß die Tendenz öffentlicher Unternehmen zur Assimilation an privatwirtschaftliche Wert- und Verhaltensmuster um so größer ist, wenn ihre Topmanager selbst aus der Privatwirtschaft kommen. Zu dieser drängt sich allerdings gleich die Gegenthese auf, daß der Trend mindestens ebenso stark sein wird, wenn die Manager etwa dem öffentlichen Dienst entstammen; ja, der Trend könnte eher noch ausgeprägter sein, da die betreffenden Manager, um den Makel der ‚ungleichen Geburt‘ auszugleichen, zur Überanpassung neigen dürften (das Konvertiten-Syndrom).

So wie aber die Management-Einstellungen selbst weitgehend unerforscht sind, liegen bisher auch kaum Informationen über die Manager-Rekrutierung vor. Für die deutschen Bundesunternehmen (bzw. -beteiligungen) sind — außer Analysen der Aufsichtsrats-Zusammensetzung^{19a)} — lediglich die Daten zugänglich, die das Bundesministerium der Finanzen 1978, 1981 und 1984 dem Bundestag vorgelegt hat und die angeben, welche Bundesbediensteten seit 1970 den „Geschäftsleitungen der mittelbaren und unmittelbaren Bundesbeteiligungen“ beigetreten sind²⁰⁾. Für die übrigen Vorstandsmitglieder sind keine entsprechenden Daten aufbereitet. In Großbritannien hat es immerhin in den fünfziger Jahren zwei Untersuchungen über die Zusammensetzung der Boards der nationalisierten Industrie gegeben. Sowohl der Acton Society Trust, der 1951 der Herkunft der Mitglieder von zwölf der Boards nachging, als auch Clive Jenkins in einer ähnlichen Studie von 1956 kamen zu dem Schluß, daß die

Boards von der Privatwirtschaft dominiert würden²¹⁾.

Wer an aktuelles und hinreichend informatives Material über die Zusammensetzung der Vorstände öffentlicher Unternehmen gelangen will, ist sowohl in England als auch in der Bundesrepublik auf eigene Recherchen angewiesen. Bevor hier nun einige solcher Daten zusammengestellt werden, sei nachdrücklich darauf hingewiesen, daß sie sowohl unvollständig wie bestenfalls von der Tendenz her miteinander vergleichbar sind. Denn erstens stehen der begrenzten Anzahl großer britischer Staatskonzerne verstreute Bundes- und Landesbeteiligungen sowie eine erkleckliche Zahl kommunaler Unternehmen gegenüber; zweitens differiert die Organisationsform erheblich; drittens schließlich ist der Grad der Repräsentativität der jeweiligen Untersuchung unterschiedlich.

1. Die Zusammensetzung der Boards der britischen nationalisierten Industrien²²⁾

Für England wurden im Geschäftsjahr 1979/1980 die Vorstände der neun größten der (seinerzeit noch) 18 nationalisierten Industrien herausgegriffen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß ihnen keine Aufsichtsräte zugeordnet sind; statt dessen sitzen in den Boards neben den ‚full-time‘ (Exekutiv-)Direktoren noch ‚part-time members‘, also Teilzeit-Direktoren mit beratender Funktion. Die Board-Mitglieder wurden ihrer Herkunft nach den Gruppen Privatwirtschaft (incl. Banken und ‚professions‘), Regierung/Verwaltung, Gewerkschaften, ‚career men‘ (d. h. solche, die innerhalb ihrer eigenen Industrie an die Spitze aufge-

^{19a)} Vgl. Fritz Knauss, Grundsätze bei der Besetzung der Aufsichtsgremien von Bundesbeteiligungen, in: ZögU Bd. 1, 1978, H. 1.

²⁰⁾ S. Bundestagsdrucksache 10/1887 vom 21. 8. 1984.

²¹⁾ Acton Society Trust, Nationalised Industry. The Men on the Boards, 1951; Clive Jenkins, Power on the Top, London 1959.

²²⁾ Vgl. Heidrun Abromeit, British Steel. An Industry between the State and the Private Sector (erscheint Ende 1985).

stiegen sind) sowie andere nationalisierte Industrien (NI) zugeordnet (die Restgruppe ,an-

dere' schließt die ,nicht klassifizierbaren' ein). Dabei ergaben sich die folgenden Zahlen:

	Privatwirtschaft	Regierung/Verwaltung	Gewerkschaften	,career'	andere NI	andere
Insgesamt (= 135)	30	17	21	51	9	7
full-timers (= 41)*	15	3	1	20	2	—
part-timers (= 45)*	10	5	17	5	3	5
chairmen (= 9)	3	1	—	4	—	1

*) Die beiden Zahlen summieren sich nicht zur Gesamtzahl, weil einige der nationalisierten Industrien in den Listen ihrer Board-Mitglieder im Geschäftsbericht nicht zwischen full-timers und part-timers unterscheiden; die betreffenden Namen wurden bei der Teil-Auszählung daher weggelassen.

Die überraschend hohe Zahl an Gewerkschaftern muß sofort relativiert werden, ergibt sie sich doch daraus, daß im fraglichen Zeitraum sowohl das Post Office wie die British Steel Corporation (BSC) mit der Repräsentation von Arbeitern im Board (,worker directors') experimentierten; beide haben sich hiervon inzwischen wieder abgekehrt. Auch die Zahl der Beamten wäre niedriger, hätte nicht z. B. die

BSC nach 1978, in der gleichen Experimentierphase, einen Vertreter jeweils des Schatzamts und des Wirtschaftsministeriums, also ihrer ,Kontrolleure', im Vorstand gehabt. Für die Vorstandssprecher, die chairmen, wurde noch eine Extra-Auszählung vorgenommen, die einige weitere nationalisierte Industrien (insges. 14) sowie die bis Ende 1983 erfolgten Personalwechsel berücksichtigt:

Gesamt	Privatwi.	Reg./Verw.	Gewerk.	,career'	andere NI	andere
28	14	4	—	8	1	1

Die Zahlen lassen einen Trend erkennen, der nicht unbedingt hätte erwartet werden können. Zwar kommen die Vorstandssprecher mehrheitlich aus der Privatwirtschaft, was der Regierungsstrategie entspricht, ,fähige Wirtschaftsführer' von der Spitze erfolgreicher großer Privatfirmen weg zur Führung der nationalisierten Industrien zu berufen (wobei es schon vorgekommen ist, daß den Ablösesummen im bezahlten Fußball vergleichbare Gelder an die betreffenden privaten Firmen gezahlt wurden). In den Boards insgesamt dagegen dominieren *nicht* die privaten Geschäftsleute: Hier sind die ,career men', die in der eigenen nationalisierten Industrie großgewordenen ,Fachleute', die eindeutig stärkste Gruppe. Nur die part-timers (läßt man die atypischen ,worker directors' hier einmal beiseite) entstammen überwiegend der Privatwirtschaft, gemäß der gängigen Praxis, als erfolgreich ausgewiesene Geschäftsleute sowie Bankenvertreter und Wirtschaftsprüfer als ,Berater' in die Vorstände zu holen.

Für die jeweiligen Einzel-Industrien ergeben sich natürlich andere Relationen. Z. B. war in der Elektrizitätswirtschaft, bei British Rail, British Gas und im National Coal Board, die Dominanz der ,career men' geradezu überwältigend, während bei British Aerospace (inzwi-

schen privatisiert) oder beim Post Office vor der Abspaltung von British Telecom (nunmehr ebenfalls privatisiert) die Gruppe der privaten Geschäftsleute eher überrepräsentiert war. Das ändert nichts an dem Faktum, daß die Bedeutung der ,career men' stetig zugenommen hat. So schätzte denn auch die Public Appointments Unit (deren Aufgabe es ist, Vorschläge für Berufungen in die Boards zu erarbeiten) 1979, daß 75—80% der full-time Positionen an der Spitze der nationalisierten Industrien ,are filled by promotion from within"²³⁾.

Nun könnte man argumentieren, daß diese Zahlen von nur begrenzter Relevanz wären, da ohnehin die chairmen die entscheidenden Männer seien. In der Tat sind die chairmen diejenigen, die in der Öffentlichkeit für Erfolg oder Mißerfolg einer nationalisierten Industrie verantwortlich gemacht werden (sofern es ihnen nicht gelingt, die Verantwortung auf den zuständigen Minister abzuschieben); sie sind indessen keineswegs immer, ja nicht einmal typischerweise, diejenigen, die die Strategien, die zu Erfolg oder Mißerfolg führen, be-

²³⁾ The Select Committee on Nationalised Industries (Sub-Committee E), Session 1978—79: The Relationship between Ministers, Parliament and the Nationalised Industries, London 1979, S. 67.

stimmen und definieren. Hieran haben die full-timers — vor allem der deputy chairman, der zumeist der ‚chief executive‘ ist — ebenso großen, wenn nicht größeren Anteil. Dies aber ist eben die Gruppe, die sich hauptsächlich aus den ‚von innen‘ kommenden Ingenieuren, Technikern, ‚Technokraten‘ rekrutiert.

2. Zur Herkunft der Manager deutscher öffentlicher Unternehmen

Aus verschiedenen Gründen ist es sehr viel schwieriger, an entsprechende Daten über die Zusammensetzung der Vorstände deutscher öffentlicher Unternehmen heranzukommen. Zum einen liegt das an der schon erwähnten dezentraleren Struktur mit Bund, Ländern und Gemeinden als Trägern der Unternehmen. Z. B. kann zwar für die Bundesbeteiligungen die personelle Besetzung der Vorstände aus dem alljährlich vom Bundesfinanzministerium publizierten Bericht „Beteiligungen des Bundes“ ersehen werden; für Unternehmen im Landes- und Kommunalbereich dagegen liegen keine vergleichbaren Veröffentlichungen vor. Zum anderen informieren die einschlägigen Nachschlagewerke (Wer ist Wer, Leitende Männer der Wirtschaft) für unsere spezielle Fragestellung, die auf Art und Dauer früherer Beschäftigungen abzielt, nur unzureichend. Man ist demnach weitgehend auf Befragungen angewiesen; d. h. eine einigermaßen repräsentative und detailliert aufgeschlüsselte Erfassung der Vorstandszusammensetzung öffentlicher Unternehmen in der Bundesrepublik macht ein eigenes Forschungsprojekt erforderlich.

Einem solchen Projekt (das unseres Wissens bislang nicht existiert) vorgehend, können hier nur einige vergleichsweise bescheidene Hinweise gegeben werden. Dafür wurden herangezogen: zwei Bundesbeteiligungen (Salzgitter AG und Saarbergwerke AG), die RWE als Verbundunternehmen von Städten, Gemeinden und dem Land Nordrhein-Westfalen²⁴⁾ sowie ein kommunales Unternehmen (Müllverbrennungsanlage Wuppertal. Bei einem weiteren kommunalen Unternehmen, der Stadtwerke AG Aachen, erschöpfte sich die Gesprächsbereitschaft in Vorkontakten).

Die in „Beteiligungen des Bundes 1983“ aufgeführten Mitglieder des Vorstandes der Salzgitter AG haben, bis auf zwei Ausnahmen, ihre Posten erst 1983/84 angetreten und sind

²⁴⁾ Bei den RWE liegt allerdings die Kapitalmehrheit nicht bei der öffentlichen Hand; diese hat lediglich die Stimmenmehrheit bei den Stammaktien.

in den Nachschlagewerken noch nicht enthalten. Der Vorstandsvorsitzende ist nach seiner Tätigkeit in einem privaten Konzern (Klößner & Co.) beim Bundesamt für die gewerbliche Wirtschaft in den Bundesdienst eingetreten. In der Position eines Ministerialdirigenten im Bundesfinanzministerium wechselte er 1977 in den Vorstand der Salzgitter AG. Ein anderes Vorstandsmitglied (jüngst ausgeschieden) war seit 1953 bei der Salzgitter angestellt, hat also eine interne Laufbahn absolviert; ein weiteres Mitglied wechselte aus der Geschäftsführung eines Tochterunternehmens in die Konzernspitze.

Auch von den sechs aufgeführten Vorstandsmitgliedern der Saarbergwerke AG ist nur bei wenigen die Herkunft eindeutig zu klären. Der Vorstandsvorsitzende ist Bergassessor a. D., war Vorstandsvorsitzender des Unternehmensverbandes Saarbergbau und ist auch jetzt noch Multifunktionär in zahlreichen Wirtschaftsverbänden. Ein anderes Vorstandsmitglied trat 1978 vom Umweltbundesamt kommend in das Unternehmen ein. Die Bundestagsdrucksache zur Beteiligungs- und Privatisierungspolitik des Bundes weist ferner aus, daß der Generalbevollmächtigte des Konzerns ebenfalls der Bundesverwaltung, und zwar dem Bundeswirtschaftsministerium, entstammt.

Der Vorstand der RWE, des größten deutschen Stromproduzenten, ist mehrheitlich mit Managern besetzt, die entweder aus dem konzerneigenen Bereich oder aus anderen Kraftwerksunternehmen in öffentlicher Trägerschaft kommen. Die öffentliche Verwaltung ist hier durch einen Stadtdirektor a. D. vertreten. Die Leitung des befragten kommunalen Unternehmens wird von zwei Geschäftsführern wahrgenommen. Einer von ihnen, für die technische Leitung zuständig, ist ehemaliger Angestellter der Wuppertaler Stadtwerke und war vor seiner Tätigkeit in öffentlichen Betrieben über zwei Jahrzehnte Ingenieur in der Privatwirtschaft. Die kaufmännische Geschäftsführung verantwortet ein Stadtdirektor einer Nachbargemeinde, der seine Leitungsfunktion im Nebenberuf versieht. Unterstützt wird er durch einen kompetenten Abteilungsleiter, der für die wirtschaftliche Rechnungslegung zuständig ist und maßgeblichen Einfluß auf die Geschäftspolitik des Unternehmens hat. Vor seinem Eintritt in die Müllverbrennungsanlage war er selbständiger Wirtschaftsberater; davor war er lange Jahre bei einem Großunternehmen angestellt. Der kaufmännische Prokurist kommt aus der öffentlichen Verwaltung, die beiden techni-

schen Prokuristen aus der privaten Industrie bzw. der Handelsschifffahrt.

Neben der Herkunft der Führungskräfte sind auch die Verflechtungen mit anderen Unternehmen von Interesse. Über die Aufsichtsratsmandate in Tochtergesellschaften hinaus halten viele Vorstände öffentlicher Unternehmen Mandate in privaten Firmen. So ist der Vorstand der RWE bei zwei führenden Bauunternehmen, einer Großbank und einem Kaufhauskonzern engagiert. Man könnte vermuten, daß über solche Engagements, auch unabhängig von der Manager-Rekrutierung, die privatwirtschaftliche Orientierung zur selbstverständlichen Verhaltensmaxime wird.

Soweit diese Daten eine Bewertung zulassen, kann man unter Verwendung der bei der englischen Untersuchung vorgenommenen Klassifizierung folgende Schlüsse ziehen: Auch in den deutschen öffentlichen Unternehmen ist der Anteil der ‚career men‘ relativ hoch — vor allem, ebenfalls wie in England, im Bereich der Energiewirtschaft. Wesentlich höher als in den englischen nationalisierten Industrien ist in unserer Stichprobe — vielleicht etwas unerwartet — der Anteil des öffentlichen Dienstes. Hierzu muß allerdings noch einmal darauf hingewiesen werden, daß über ca. ein Drittel der Mitglieder der untersuchten Vorstände keine genauen Herkunftsangaben zu ermitteln waren.

IV. Einstellungen von Managern im öffentlichen Sektor

1. Das Beispiel einer britischen nationalisierten Industrie

Weder in Deutschland noch in Großbritannien scheint bisher über Management-Einstellungen im öffentlichen Sektor gezielt geforscht worden zu sein.²⁵⁾ Eine in den Jahren 1980—1983 durchgeführte Untersuchung der British Steel Corporation, in deren Mittelpunkt die Frage nach der Effektivität der ministeriellen Kontrolle einer nationalisierten Industrie und die nach dem Verhältnis dieses Staatskonzerns zu seinen privatwirtschaftlichen Partnern und Konkurrenten stand, erbrachte zum Thema Selbstverständnis der Board-Mitglieder jedoch immerhin vorläufige Ergebnisse.

In den Interviews, auf denen die Studie basiert, wurden sowohl den BSC-Mitgliedern (Board-Mitglieder und einige führende Mitglieder des Head Office) als auch den mit der BSC befaßten Beamten von Schatzamt und Wirtschaftsministerium (Department of Industry bzw. inzwischen Department of Trade and Industry) und einem Dutzend privater Stahlindustrieller Fragen gestellt, die auf Erhellung ihrer Sicht der besonderen Rolle öffentlicher Unternehmen und der ihnen zuzuschreibenden ‚angemessenen‘ Verhaltensweisen abzielten. Dabei ergaben sich charakteristische Unterschiede: Unerwarteterweise waren es die Beamten, die auf dem essentiell ‚kommerziellen‘ Charakter der Staatskon-

zerne insistierten, von einem systematischen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen nichts wissen wollten und mit Nachdruck das Ansinnen zurückwiesen, daß die industriellen Staatsunternehmen im allgemeinen und die BSC im besonderen andere (gar ‚politische‘) Ziele zu verfolgen hätten als einzig das, „effizient“ zu sein. Diese Haltung²⁶⁾ ist wohl nur damit zu erklären, daß sie für die beamteten Kontrolleure die Linie der geringsten Mühen und des geringsten Widerstandes darstellt. Private Stahlindustrielle und BSC-Mitglieder dagegen waren eher geneigt, öffentlichen Unternehmen als solchen einen spezifischen (meist situationsbezogenen) Nutzen zuzuschreiben und spezifische, auch verhaltensrelevante Unterschiede zwischen ihnen und Privatunternehmen zu entdecken. Was die letzteren betrifft, kamen verständlicherweise recht unterschiedliche Wertungen ins Spiel: Während die privaten Stahlmanager eher auf die aus Staatsfinanzierung und ‚Monopolposition‘ resultierenden Vorteile der öffentlichen gegenüber den Privatunternehmen abhoben (auf den „cushioning effect of being in the public sector“), standen den öffentlichen Stahlmanagern die Nachteile ständiger (und in immer wechselnde Richtung zielender) Regierungseinmischung und des ständigen Zwangs, im Licht

²⁵⁾ Immerhin wird man in der Bundesrepublik in jüngster Zeit auf das Thema aufmerksam; s. das neueste Beiheft der ZögU (Beiheft 6/1984): „Managementverhalten in öffentlichen Unternehmen“.

²⁶⁾ Sie findet in Verlautbarungen zuständiger Ministerialbeamter aus anderen westeuropäischen Ländern durchaus ihre Parallele; s. z. B. nahezu sämtliche Beiträge in: CEEP: Die öffentliche Wirtschaft im Europa der Gemeinschaft — Bilanz und Ausblick. Dokumentation. Kongreß der CEEP Athen '81, Berlin 1982.

der Öffentlichkeit' operieren zu müssen, im Vordergrund.

Direkt danach befragt, umrissen die BSC-Mitglieder ihre eigene Rolle zunächst als „the same as any private sector business“: „We want to be commercial“. Dieses Selbstverständnis ist Korrelat der Aversion gegen Regierungseinmischung und -kontrolle (die übrigens, auch dies ein interessantes Ergebnis, in erster Linie mit dem Argument abgelehnt wird, daß sie zeitraubend sei und zu „Verzögerungen“ führe, und *nicht* so sehr damit, daß sie das Unternehmen zu Kursänderungen zwingel): Kann man gegenüber der Öffentlichkeit eine primär kommerzielle Definition des Unternehmenszwecks durchsetzen, folgt daraus logischerweise, daß die Zuständigkeit des kontrollierenden Ministeriums, nun per definitionem Nicht-Experte, auf ein Minimum reduziert wird — im Idealfall auf die Bewilligung der vom Management für notwendig erachteten Geldmittel. Allerdings erwies sich die Auffassung vom Unternehmenszweck als durchaus ambivalent, wie gleich zu sehen sein wird. So tauchte die Betonung der kommerziellen Natur des Unternehmens hauptsächlich in der Kombination mit der Forderung nach „maximaler Freiheit“ des Management-Handelns von Regierungseinfluß auf („maximum freedom under the Act“).

Ein anderer Aspekt desselben Syndroms ist die Abneigung, mit den übrigen nationalisierten Industrien in denselben Topf geworfen zu werden. Statt der Gemeinsamkeiten mit jenen (z. B. in der Stellung gegenüber der Regierung) hob man die entscheidenden Unterschiede hervor: Während z. B. bei öffentlichen Dienstleistungsunternehmen oder Monopolen öffentliche Steuerung akzeptiert werden müsse, sei dasselbe für einen im Wettbewerb befindlichen industriellen Konzern („a competitive manufacturing industry“) so überflüssig wie schädlich. Neben dem Bestreben nach Abwehr von Kontrollen wird hierin zugleich das Verlangen deutlich, zur offenbar wichtigeren Bezugsgruppe, der „business community“, dazuzugehören.

Der Wunsch nach Zugehörigkeit und Angleichung gilt indessen nur in Grenzen und in Maßen. In anderen Zusammenhängen ließ eine Reihe der BSC-Mitglieder durchblicken, daß man einige der noch bestehenden Unterschiede zur Privatwirtschaft durchaus zu schätzen weiß. So ist man sich z. B. bewußt, daß die Entwicklung der BSC völlig anders verlaufen wäre, wäre die Industrie im Privatsektor verblieben: Anstatt eine ambitionierte

Zehn-Jahres-Entwicklungsstrategie zu erarbeiten und zu verwirklichen, „we would have done nothing... absolutely nothing“. Die Crux der britischen Stahlindustrie vor der Re-Nationalisierung 1967 war ja gerade gewesen, daß sie zu fragmentiert, konservativ und unterkapitalisiert war, um die Modernisierungsprogramme durchzuführen, die zur Wiedererlangung internationaler Wettbewerbsfähigkeit erforderlich schienen. Der ehemalige BSC-Chairman Sir Monty Finniston (dessen Name in besonderer Weise mit der Zehn-Jahres-Strategie verknüpft ist) ging so weit, eben hierin den spezifischen Sinn der Verstaatlichung zu sehen: daß sie eine Industrie, die eine Nation für lebensnotwendig erachte, in den Stand setze, die Bedürfnisse der Nation bestmöglich und auf höchstmöglichem technologischem Standard zu erfüllen — *über* das Maß hinaus, in dem die betreffende Industrie in privatwirtschaftlicher Organisation dazu in der Lage gewesen wäre. Mit anderen Worten: Der spezifische Zweck eines Staatskonzerns läge wesentlich darin, risikoreichere, ehrgeizigere, ja „radikalere“ Programme zu realisieren.

In gewisser Weise äußert sich darin der Wunsch, die Privatwirtschaft, anstatt sich ihr lediglich anzugleichen, zu übertrumpfen. Die BSC-Manager schienen den Ehrgeiz entwickelt zu haben, im Überspringen des Kriteriums einzelwirtschaftlicher Rentabilität, d. h. ohne primär Finanzfragen bedenken und auf Risikominderung aus sein zu müssen, technologische Optima zu verwirklichen. Man könnte es auch so formulieren, daß die BSC-Manager zwar einerseits öffentliche Kontrolle und politische Steuerung abzuschütteln bzw. zu verhindern bestrebt sind, andererseits aber durchaus an dem Prinzip festhalten, daß die BSC als öffentliches Unternehmen einen öffentlichen Zweck zu erfüllen habe — vorausgesetzt, es bleibt ihnen selbst überlassen, diesen Zweck für sich zu konkretisieren. Das Insistieren auf dem öffentlichen Zweck nämlich erlaubt es ihnen, sich *auch* von der Marktkontrolle zu befreien und die Befriedigung ihrer Finanzbedürfnisse als Finanzierung von öffentlichen Aufgaben der ‚Nation‘ abzufordern.

So wird es kaum überraschen, daß dieselben BSC-Direktoren, die direkt oder indirekt die beschriebene Haltung erkennen ließen, zugleich der Meinung waren, daß Manager öffentlicher Unternehmen eine größere „soziale Verantwortlichkeit“ zu zeigen hätten als die privaten Unternehmen (deren Verhalten teil-

weise sogar als sozial „unakzeptabel“ charakterisiert wurde): „A public corporation has to have a public conscience“ — gegenüber „der Nation“, der Region, in der man operiert, der Umwelt wie gegenüber den eigenen Beschäftigten —, und zwar explizit auch dann, wenn dies im Einzelfall „der Notwendigkeit, profitabel zu sein, widerspricht“²⁷⁾.

Bemerkenswerterweise waren es die Exekutivdirektoren der BSC, die die besondere ‚Gemeinwohlverpflichtung‘ für sich akzeptierten. Die Mehrheit der part-timers im BSC-Board (die ‚worker directors‘ wieder einmal nicht gerechnet) fand, daß auch ein großer Staatskonzern keine größere „soziale Verantwortlichkeit“ beweisen müsse als jedes andere Großunternehmen; sie mit größeren Verpflichtungen zu „beladen“, widerspräche dem „Imperativ kommerzieller Effizienz“ und der einzelwirtschaftlichen Regel, unter dem „minimum cost criterium“ zu operieren. Diese Meinungsdivergenz verdient vor allem deshalb Interesse, weil die Exekutivdirektoren der BSC praktisch sämtlich „career man“, die part-timers aber überwiegend private Geschäftsleute und „professionals“ sind.

Die Regierungsvertreter im Board vertraten den ‚kommerziellen‘ Standpunkt indessen am nachdrücklichsten. Dafür mögen zwei Gründe ausschlaggebend sein: Erstens würde das Anerkennen einer spezifischen Gemeinwohlverpflichtung die Finanzforderungen der nationalisierten Industrien an den Staat, die die Regierungen seit geraumer Zeit zu reduzieren bestrebt sind, in besonderer Weise legitimieren; zweitens dämmerte hier wohl die Erkenntnis, daß, wenn schon von Gemeinwohlverpflichtung die Rede sei, deren inhaltliche Definition nicht den öffentlichen Unternehmen überlassen bleiben könne — hierfür wie für die Reaktion auf die „sozialen Folgen ihrer Wirtschaftstätigkeit“ müsse die Zuständigkeit allein bei der Regierung liegen, wolle man nicht ein heilloses Durcheinander riskieren.

Ebenso interessant wie diese auf den ersten Blick überraschende Haltung der Ministerialbeamten ist aber das Ergebnis, daß sich in den Statements der privaten Stahlindustriellen ein deutliches Echo auf die hier geschilderten Einstellungen der BSC-Manager findet. Bei ihnen nämlich herrscht die Ansicht vor, daß in der Tat „BSC has bred a generation with

²⁷⁾ Als Beispiel wird genannt die 1975 ohne ‚Druck von oben‘ erfolgte Gründung der BSC (Industry) Ltd., einer Tochtergesellschaft, deren einzige Aufgabe die Industrieansiedlung in von Werkstilllegungen der BSC betroffenen Regionen ist.

new attitudes“, die von denen ihrer privatwirtschaftlichen Kollegen *verschieden* seien und die verstärkte „social responsibility“ ebenso umschließen wie den Wunsch „to be the world leaders...“.

2. Das Beispiel eines deutschen kommunalen Unternehmens

Für das deutsche Beispiel stützen wir uns auf die im Rahmen eines Studienprojekts an der Universität Wuppertal über die städtischen Müllverbrennungsanlage (MVA) gewonnenen Informationen. Sie ergaben sich hauptsächlich aus Interviews mit einem Vertreter des Aufsichtsrats, Mitgliedern der Geschäftsführung und leitenden Angestellten des Unternehmens. Ursprünglich sollte noch ein weiteres kommunales Unternehmen in die Untersuchung einbezogen werden. Daß dies letztlich nicht gelang, mag mit der Einschätzung der Öffentlichkeitsreferentin des betreffenden Unternehmens zusammenhängen, die den Standpunkt vertrat: „Wir sind kein öffentliches Unternehmen“. Wohlgemerkt, dieses Unternehmen, die Stadtwerke Aachen, gehört zu 100% der Kommune.

Diese verblüffende Haltung scheint kein Einzelfall zu sein; z. B. erklärte auch ein technischer Prokurist der MVA diese kurzerhand zur nicht-öffentlichen Unternehmung. Das Bewußtsein, im öffentlichen Sektor zu arbeiten, dringt offenbar nicht zu allen Mitarbeitern, nicht einmal zu allen leitenden Angestellten durch. Das läßt einigermaßen pessimistische Erwartungen hinsichtlich ihrer Wahrnehmung des von ihnen zu erfüllenden öffentlichen Auftrags zu.

Die Geschäftsführung der MVA erkennt, ähnlich wie der befragte Aufsichtsrat, eine gewisse Gemeinwohlverpflichtung des Unternehmens prinzipiell an, definiert sie jedoch rein instrumentell als die Beseitigung der anfallenden Müllberge, die ja in sich schon eine Serviceleistung für die Öffentlichkeit darstelle. Diesen Zweck gilt es möglichst effizient und kostensparend, also allein nach dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, zu erfüllen; nach Meinung der Geschäftsführung bringt die streng auf betriebswirtschaftliche Effizienz ausgerichtete Unternehmenspolitik der Öffentlichkeit durch Kostenentlastung die meisten Vorteile.

Fragen nach einer über die Serviceleistung hinausgehenden „sozialen Verantwortlichkeit“ lösten jeweils eine gewisse Irritation und Unverständnis aus, weil abseits der betriebs-

wirtschaftlichen Kostenkalküle keine relevanten Einflußgrößen gesehen werden konnten. Vor allem eine von der (mikro-)ökonomischen Rationalität losgelöste ökologische Vorreiterfunktion der MVA (die laut Satzung u. E. durchaus möglich wäre) gilt als nicht gesellschafts- und systemkonform: „Dann müßten wir eine andere Gesellschaft propagieren.“ Eine andere Version lautete: „Moral können Sie vergessen, wir reagieren nur auf Auflagen.“

Bei dieser Einstellung finden die neuerdings verstärkten Bemühungen der Kommune um den Umweltschutz nicht den ungeteilten Beifall der Unternehmensführung, gehen sie doch als zusätzliche Kosten in die Ergebnisrechnung ein. Eine Konfliktsituation wollte man hieraus zwar nicht konstruieren; vielmehr hieß die knappe Folgerung: „Dann werden einfach die Preise erhöht. Bei der GmbH und der AG entscheiden die Träger über die Unternehmenspolitik.“ Dennoch wurde einiges Unbehagen gegenüber den von der Stadt derzeit geplanten Umweltmaßnahmen deutlich und deren „Sachbezogenheit“ angezweifelt. Typisch war, daß hierfür sofort die anfallenden Investitionskosten in Geldaufwand pro Tonne Müll umgerechnet wurden, mit anderen Worten nur der finanzielle Aspekt beachtet wurde.

Interessanterweise wurde in der Argumentation auch nur auf einen Teil der Öffentlichkeit, ‚die Wirtschaft‘, abgestellt: „Wer soll sich denn dann noch als Unternehmen in Wuppertal niederlassen? Wuppertal hat schon mit den höchsten Gewerbesteuersatz und einen sehr hohen Strompreis. Und dann noch die höchsten Müllgebühren?“ Diese konsequente Dominanz wirtschaftlicher Gesichtspunkte

über die öffentlich-politischen könnte ein Spiegelbild der Berufserfahrung der Geschäftsführer und Ressortleiter sein, deren Herkunft bereits im Abschnitt über die Rekrutierung erläutert wurde.

Wenn indessen die Betreiber mit offensichtlichem Stolz über ihre Anlage sprechen, steht dabei stärker als der ökonomische Erfolg ihre technische Vorreiterstellung innerhalb dieses Industriebereichs im Vordergrund. Anscheinend informieren sich in- und ausländische Besucher an dieser Anlage über den derzeitigen Stand der Technik, zumal sie durch haus-eigene Weiterentwicklungen dem von der Hersteller-Firma gesetzten Standard inzwischen überlegen ist. Die herausragende Stellung innerhalb der Fachwelt ist Folge der ambitionierten Bemühungen des technischen Personals, das sich auch deutlich zu solchem Ehrgeiz bekennt. Ebenso ist man sich bewußt, daß durch die öffentliche Trägerschaft finanzielle und organisatorische Freiräume entstehen, die man konsequent nutzt (z. B. durch Investition in verschiedenste Forschungsprojekte). Die Geschäftsführung unterstützt den Forschungsdrang der Mitarbeiter, die auf Grund persönlichen Engagements an einer Verbesserung der Anlage (und in deren Folge der Umweltsituation) interessiert sind, und setzt bewußt keine engen finanziellen Grenzen. Gegenüber vom Markt abhängigen privatwirtschaftlichen Unternehmen scheint der Spielraum hier doch erheblich größer; langfristige, vom Unternehmenserfolg unabhängige Forschungstätigkeit scheint eher möglich. Auch auf persönlicher Ebene fehlt der gewöhnlich anzutreffende Erfolgsdruck: Ein Projekt darf auch schon einmal „in die Hose gehen“.

V. Thesen zum Verhältnis von Manager-Einstellungen und politischer Steuerung

Die von uns eher zufällig und als Nebenprodukt anders zentrierter Studien aufgefundenen Hinweise scheinen uns, vor allem im oben erläuterten Kontext von Konvergenz oder politischer Steuerung, signifikant genug, in die Diskussion um die Probleme öffentlicher Unternehmen eingebracht zu werden. Interessant ist namentlich das englische Beispiel: Es gibt in Großbritannien wohl kaum eine nationalisierte Industrie, die (u. a. auf Grund der nur teilweisen Verstaatlichung der Stahlindustrie) dem privaten Wirtschaftssek-

tor nähersteht als die BSC. Gerade hier hätte man also mit gutem Grund Management-Attitüden erwarten dürfen, die mit denen der privaten Stahlindustriellen (denen man immerhin durch die ‚gemeinsame Vergangenheit‘ verbunden ist) praktisch identisch sind. Statt dessen hat sich bei den Exekutivdirektoren eben dieser Industrie gezeigt, daß sie, trotz des in der Öffentlichkeit sozusagen habituell zur Schau gestellten ‚kommerziellen‘ Ethos, ihr Unternehmen ausdrücklich als ‚etwas Besonderes‘, von einem ‚normalen‘ Unterneh-

men durchaus Verschiedenes wahrnehmen und daß sie eigene, spezifische Verhaltensweisen entwickelt haben, die in eine ebenso spezifische Unternehmenspolitik (das „grand design“) mündeten.

Das Bemerkenswerte daran ist, daß — was immer an solchen spezifischen Verhaltensweisen (die sogar ein rudimentäres „soziales Gewissen“ einschließen) hier vorhanden ist — sie keine (langfristige) Reaktion auf in diese Richtung zielende politische Steuerung darstellten, sondern sie gerade umgekehrt offenbar Folge ihres Fehlens sind. Sie resultieren, wie es scheint, aus der ‚Surplus-Autonomie‘ der Manager in Staatskonzernen: Aus der Tatsache, daß sie sich nicht nur (weitgehend) ministeriellem Einfluß zu entziehen vermochten, sondern überdies (weitgehend) frei waren vom Konkursrisiko und damit von den Marktkräften. Im Unterschied zu ihren privatwirtschaftlichen Kollegen standen die BSC-Manager lange Zeit nicht unter dem Zwang, vorsichtige, risikomindernde, marktstabilisierende Strategien zu verfolgen; d. h., sie konnten es sich leisten, technologische Maximierungsstrategien zu realisieren.

Nun ist das Entwickeln und Ausleben solcher ‚technokratischer‘ Einstellungen nur in seltenen Fällen das, was mit der Verstaatlichung einer Industrie bezweckt wird. Faktisch entsprang der für die BSC herausgefundene ‚esprit de corps‘ wohl auch weniger einer bewußt empfundenen Gemeinwohlverpflichtung als einem übersteigerten Bestreben, die Zugehörigkeit zur „business community“ zu beweisen: In dem Versuch, *mindestens* so effizient und innovativ zu sein wie die Privatwirtschaft, schoß man quasi über das Ziel hinaus und übertrumpfte sie — wenn nicht im ökonomischen Erfolg, so doch im technologischen Ehrgeiz. Mag aber diese technologische Orientierung zunächst auch nur eine Art „überschießende Konvergenz“ sein, so zeigt sie gleichwohl, daß die oben geschilderte Assimilation an rein privatwirtschaftliches Verhalten *nicht* unvermeidlich und daß von der einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsorientierung *abweichendes* Verhalten *möglich* ist.

Das deutsche Beispiel weist tendenziell in die gleiche Richtung: Auch hier zeigte sich, daß das Management eines öffentlichen Unternehmens, wie sehr es sich ansonsten ‚privatwirtschaftlich‘ definieren mag, aus seiner (ökonomisch) gesicherten Position heraus nicht nur in der Lage ist, die strenge betriebswirtschaftliche Rationalität zu überwinden,

sondern den vorhandenen Spielraum tatsächlich im Sinne technologischer Optimierung nutzt. Die Parallelität der Ergebnisse ist um so bemerkenswerter, als es sich um zwei völlig verschiedene Unternehmenstypen handelt (was Organisationsform, Tätigkeitsbereich, Größenordnung sowie Trägerschaft anlangt), die noch dazu unter völlig verschiedenen Kontrollsystemen operieren.

Im Anschluß an diese noch sehr vorläufigen Ergebnisse läßt sich eine Reihe von Thesen formulieren:

1. Über den theoretisch-systematischen Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen hinaus scheint, *unabhängig* von politischen Einflüssen, ein grundsätzlicher (wenn auch nicht immer aktualisierter) Unterschied in der Verhaltensorientierung ihrer Managements zu bestehen, der stichwortartig zu charakterisieren ist mit: Sicherheitsstreben und Risikominimierung hier — uneingeschränkter „technologischer Ehrgeiz“ dort. Das heißt *nicht*, daß Manager öffentlicher Unternehmen *immer* radikaler und innovativer wären als ihre privatwirtschaftlichen Kollegen, sondern vielmehr, daß sie sich diesen Luxus *„leisten können“*. Wenn sie ihrerseits konservative Strategien bevorzugen, liegt das an „bürokratischer Trägheit“ und ähnlichen internen Faktoren, *nicht* am durchs Konkursrisiko auferlegten Zwang zur Marktstabilisierung.

2. Dieser „technologischer Ehrgeiz“ wiederum wird *subjektiv* kaum als Unterschied zur privatwirtschaftlichen Orientierung empfunden, resultiert er doch vielfach aus dem Bestreben, es der Privatwirtschaft gleichzutun und von ihr als ‚zugehörig‘ akzeptiert zu werden. Insofern ist er Folge „überschießender Konvergenz“. Von ‚Gemeinwohlverpflichtung‘ ist eine solche Haltung weit entfernt; dennoch liefert sie einen ersten Einwand gegen die Theorie *faktischer* Verhaltens-Konvergenz.

3. Gleichwohl finden sich bei Managern öffentlicher Unternehmen Ansätze zu der Einsicht, daß ihr Operieren im öffentlichen Sektor besonderer Legitimation bedürfe und daß das Anerkenntnis eines öffentlichen Zwecks ihnen dienlich sein könne — und sei es nur, um ihre Handlungsfreiräume abzusichern.

4. Zwischen Manager-Rekrutierung und ihren Einstellungen konnten keine eindeutigen Bezüge hergestellt werden. Es gibt allerdings gute Gründe für die Vermutung, daß der „technologischer Ehrgeiz“ bei ‚career men‘ am ausgeprägtesten ist. Rekrutierung aus dem öffentlichen Dienst dagegen scheint eher ver-

stärktes Assimilationsstreben nach sich zu ziehen (s. z. B. die deutschen Bundesbeteiligungen).

5. Unklar ist weiterhin, ob die Ausbildung spezifischer Einstellungen von Managements im öffentlichen Sektor mit Branche/Industrie, Organisationsform/Unternehmenstyp, Unternehmensgröße und Wettbewerbssituation variiert; unsere vorläufigen Ergebnisse sprechen eher dagegen. Dennoch vermuten wir, daß eine eigene Organisationsform wie die der public corporation bei den großen britischen nationalisierten Industrien eher Raum läßt für die Entwicklung eines speziellen „esprit de corps“ als die rein privatrechtliche Organisation der meisten (ohnehin häufig ge-

mischwirtschaftlichen) deutschen öffentlichen Unternehmen.

All dieses bedarf offensichtlich umfangreicher gezielter Forschung. Diese erscheint, aus theoretischer wie praktischer Sicht, um so dringlicher, als die Machbarkeit politischer Steuerung öffentlicher Unternehmen und ihre dauerhafte Bindung an ihren öffentlichen Zweck wesentlich davon abhängen, ob die bisher dominant scheinende ‚selbstverständliche‘ Neigung ihrer Manager zu privatwirtschaftlichen Verhaltensweisen modifiziert, wenn nicht durchbrochen werden kann. Erst wo die Leiter öffentlicher Unternehmen ein „typisches“ Selbstverständnis entwickeln, wird ihre Gemeinwohlverpflichtung denk- und durchsetzbar.

Strategien der Entstaatlichung und der Konflikt um die öffentliche Wirtschaftstätigkeit

Die Alternativen der Privatisierung

I. Politische Trends

Der Abbau gemeinwirtschaftlicher Aufgaben, wie er sich im Zusammenhang der Strukturwandlungen öffentlicher Unternehmen über einen langen Zeitraum hinweg entwickelte¹⁾, trifft seit Mitte der siebziger Jahre auf einen kurz- bzw. mittelfristigen Trend der intensivierte Entstaatlichungsstrategien verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen. Unter dem Motto „Weniger Staat, mehr private Verantwortung“ wird in vielen Bereichen nicht nur versucht, öffentliche Leistungen an private Träger zu delegieren, sondern vor allem ihre Finanzierung zu privatisieren oder sie ersatzlos wegfallen zu lassen²⁾.

Privatisierung öffentlicher Unternehmen ist somit nur eine Facette des Gesamtbildes von Entstaatlichung als übergeordnetem Ziel, das primär den Abbau der Leistungsverwaltung³⁾, aber unter den Stichwörtern Verwaltungsvereinfachung, Gesetzesreduzierung usw. auch

die Verringerung der staatlichen Eingriffsverwaltung beinhaltet.

Im Feld der direkten wirtschaftlichen Tätigkeit öffentlicher Körperschaften sind solche Intentionen besonders populär, kultivieren sie doch bewußt das weit verbreitete Vorurteil von der Ineffizienz staatlichen Handelns etwa am Beispiel einzelner Betriebe wie der Bundesbahn und verweisen nicht ohne eine gewisse Plausibilität auf die Tatsache, daß von diesen Unternehmen, wenn überhaupt, nur noch wenige öffentliche Aufgaben erfüllt werden. Die augenscheinliche Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit wird so zur Privatisierungsfalle, die sich die Protagonisten öffentlicher Wirtschaftstätigkeit mit dem Konstruieren diffuser öffentlicher Interessen, die zuletzt unerfüllt bleiben, zu einem guten Teil selbst gestellt haben⁴⁾.

II. Zum Privatisierungsbegriff

Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion steht die materielle bzw. Eigentums-Privatisierung, wie sie beispielsweise die konservative Regierung Großbritanniens derzeit in großem Umfang und vergleichsweise rasch⁵⁾ und weniger dramatisch die Bundesregierung vorexerzieren. Gleichwohl sind die zwei an-

deren Formen, die formelle bzw. Organisations-Privatisierung und die Finanzierungsprivatisierung oder Kommerzialisierung⁶⁾, be-

¹⁾ Vgl. G. Ambrosius, *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen 1984.

²⁾ Vgl. W. Fuest/R. Kroker, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft*, 89, Köln 1981, S. 10.

³⁾ Vgl. H. Hanusch (Hrsg.), *Reform öffentlicher Leistungen*, Baden-Baden 1978.

⁴⁾ Vgl. A. Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, Köln 1977, S. 119.

⁵⁾ Vgl. *Der Spiegel* Nr. 48 v. 26. 11. 1984, S. 169ff.; *Die Zeit* Nr. 46 v. 9. 11. 1984, S. 47, Nr. 21 v. 17. 5. 1985.

⁶⁾ Diese Differenzierung des Privatisierungsbegriffs wurde zunächst in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vorgenommen (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen*, in: *Bulletin*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 103 v. 16. 8. 1975, S. 1007ff.) und von Van der Bellen weiter präzisiert; vgl. A. Van der Bellen (Anm. 4), S. 96ff. Andere Autoren wollen dagegen eine „echte“ Privatisierung nur auf die Eigentumsübertragung beschränkt sehen. Für A. von Loesch beispielsweise kollidieren weder die Kommerzialisierung noch die Organisationsprivatisierung per se mit der Aufgabenstellung. Beides scheint ihm vielmehr unabdingbare Voraussetzung für „unternehmerische Wirtschaftsführung“ und „Flexibilität“; vgl. A. von Loesch, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente*, Baden-Baden 1983, S. 35ff.

deutsamer. Sie sind nicht nur Gegenstand viel häufigerer und wirkungsvoller Forderungen und werden als Privatisierung in der politischen Auseinandersetzung selten identifiziert, sondern haben sich in vielen Unternehmen faktisch zu einem hohen Grad bereits durchgesetzt, ohne das äußere Erscheinungsbild gänzlich zu verändern. Die gewirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen wurde durch sie sehr viel nachhaltiger reduziert als durch die einzelnen Maßnahmen der Eigentumsprivatisierung seit den fünfziger Jahren.

Unter Organisationsprivatisierung ist nichts anderes zu verstehen als die erwähnten Strukturprozesse, die Verselbständigung, die Unternehmungsumformung nach Organisationsmodellen des privaten Rechts, eine wachsende Größenstruktur der Unternehmen bei vermehrter Kompetenzaufteilung auf ver-

schiedene Träger und die zunehmende organisatorische und personelle Verflechtung mit der Privatwirtschaft. Sie wurde begleitet von der Kommerzialisierung als dem Vorrang der Finanzierungskonzeption unter Rentabilitäts Gesichtspunkten, der Finanzierungsprivatisierung, d. h. der Überwälzung der Kosten auf den individuellen Konsumenten staatlicher Leistungen, und der zunehmenden erwerbswirtschaftlichen Ausrichtung. Die wirtschaftspolitisch motivierte defizitäre Betriebsführung in einzelnen Teilbereichen mit internem oder externem Ausgleich trat zugunsten des Kostendeckungs- oder gar des Gewinnmaximierungsprinzips in den Hintergrund⁷⁾. Diese Unterscheidungen werden in der politischen Diskussion häufig verwischt. Ebenso geht aus den jeweiligen Argumenten nicht immer deutlich hervor, worauf sie zielen: auf verwaltungsmäßige oder unternehmerische Dienstleistungen.

III. Die Konfliktlinien

Zunächst gilt es, sowohl die Argumente der Befürworter und die der Gegner der Privatisierung, aber auch jene gesellschaftlichen oder politischen Akteure selbst zu identifizieren.

Zu den vehementesten Privatisierungsverfechtern gehören auf der Ebene der politischen Parteien die CDU/CSU⁸⁾ — wobei sich insbesondere die niedersächsische Wirtschaftsministerin Breuel profilierte⁹⁾ — und die FDP¹⁰⁾. Im Verbändebereich taten sich besonders das Institut der deutschen Wirtschaft¹¹⁾, der Zentralverband des deutschen Handwerks, der Bund der Steuerzahler¹²⁾ und andere, insbesondere mittelständische Gruppierungen¹³⁾ hervor. All diese Organisationen

werden dabei tatkräftig unterstützt von Gremien oder Einzelpersonen des Wissenschaftsbereiches (Wissenschaftliche Beiräte beim BMF und beim BMWi, Sachverständigenrat usw.)¹⁴⁾.

Die wichtigsten Gegner der Eigentumsprivatisierung sind die SPD¹⁵⁾, der DGB und vor allem die betroffenen Einzelgewerkschaften (ÖTV, GdED, DPG). Gemeinsam interpretieren sie solche Forderungen und Maßnahmen als „Angriff auf den Sozialstaat“¹⁶⁾ und verfol-

⁷⁾ Vgl. G. Ambrosius (Anm. 1), S. 156f.

⁸⁾ Vgl. D. Bischoff/K.-O. Nikusch, Privatisierung öffentlicher Aufgaben — Ausweg aus der Finanzkrise des Staates?, Berlin-New York 1977, S. 108ff; M. Groser, Das Privatisierungsthema in der politischen Willensbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/80, S. 4ff.

⁹⁾ Vgl. A. von Loesch (Anm. 6), S. 22.

¹⁰⁾ Vgl. M. Groser (Anm. 8), S. 6f; F. Haussmann, in: Die Zeit Nr. 30 v. 20. 7. 1984, S. 22.

¹¹⁾ Vgl. W. Fuest/R. Kroker (Anm. 2); R. Kroker, Öffentliche Unternehmen in der EG. Bedeutung und Problematik, Köln 1982.

¹²⁾ D. Bischoff/K.-O. Nikusch (Anm. 8), S. 178ff.

¹³⁾ Vgl. R. Pausch, Möglichkeiten einer Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Göttingen 1976; E. Hamer, Privatisierung als Rationalisierungschance, Minden 1981.

¹⁴⁾ Die wichtigsten Sammlungen der programmatischen Positionen finden sich bei D. Bischoff/K.-O. Nikusch (Anm. 8), und H. Tofaute, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte, Stuttgart 1977. Analytische Gesamtdarstellungen dieses Aspekts bieten insbesondere M. Groser (Anm. 8), A. von Loesch (Anm. 6), S. 22ff., und G. Ambrosius (Anm. 1), S. 112ff.

¹⁵⁾ Auf parlamentarischer Ebene wären noch die Grünen zu nennen, die die instrumentelle Bedeutung öffentlicher Unternehmen für eine ökologisch orientierte Verkehrs- und Energiepolitik zu erkennen beginnen. Dies bezieht sich allerdings zunächst nur auf die Bundestagsfraktion. Die Parteibasis vereint in dieser Frage sehr viel heterogenere Standpunkte, eben auch einen rigiden Anti-Etatismus, der die öffentlichen Unternehmen nicht ausnimmt.

¹⁶⁾ J. H. Mender/W. Sauerborn, Privatisierung — Angriff auf den Sozialstaat. Eine Untersuchung über die Folgen für die Arbeitnehmer als Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler am Beispiel Niedersachsen, Stuttgart 1983.

gen eine weitgehend identische Argumentationslinie¹⁷⁾. Obwohl programmatisch häufig nicht nur die Erhaltung, sondern sogar die Ausweitung des öffentlichen Unternehmensbesitzes gefordert wird, so beispielsweise im neuen Grundsatzprogramm des DGB, sind alle Anstrengungen auf rein kurzfristige Abwehr von Privatisierung und weniger auf die Erarbeitung eines tragfähigen Konzepts der

öffentlichen Unternehmen gerichtet, das mittel- bzw. langfristig den periodischen Privatisierungskampagnen strukturelle ökonomische und gesellschaftspolitische Restriktionen setzen könnte. Beides zu verknüpfen versucht etwa die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (GÖWG) im wissenschaftlichen Bereich.

IV. Die Argumentationen und ihr empirischer Gehalt

Mit erstaunlicher Beharrlichkeit werden insbesondere auf der Seite der Entstaatlichungsprotagonisten alte und teilweise doch recht verblaßte Begründungen wieder aufgewärmt. Beispielsweise das Argument von der Vermögensbildung durch „Volksaktien“ neuer Art¹⁸⁾. Im historischen Vergleich haben sich die Gewichte dennoch verlagert. So bildet die Renaissance neoklassischen Ideengutes gleichsam den Nährboden, auf dem sämtliche Privatisierungsforderungen derzeit üppig gedeihen. Ordnungspolitische Grundsätze bezeichnen den eigentlichen Kern. Beispielsweise dient daneben auch das den ursprünglichen Intentionen der katholischen Soziallehre zum Primat der kleineren Gemeinschaft weitgehend entkleidete Subsidiaritätsprinzip als Begründung geradezu einer Pflicht zur Privatisierung, wenn private Träger zumindest nicht ungeeignet erscheinen, partiell auch öffentliche Aufgaben zu übernehmen. Obwohl die mangelnde Reflexion über dieses Prinzip gelegentlich mit dem Hinweis auf rechtsstaatliche Normen zu übergehen versucht wird, läßt es sich am allerwenigsten aus Verfassungsgeboten ableiten. Auch die Rechtspraxis spiegelt dies eindeutig wider¹⁹⁾.

Im Vordergrund stehen allerdings weitaus profanere Motive, die sich an der Finanzkrise der öffentlichen Körperschaften, an ihrer wachsenden Verschuldung und an dem stei-

genden staatlichen Anteil am Bruttosozialprodukt orientieren.

Unter finanzpolitischen Aspekten soll die Privatisierung besonders zur Entlastung bzw. Sanierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Unmittelbare Ziele sind dabei der Abbau von Defiziten durch öffentliche Unternehmen und die Steigerung der Effizienz in öffentlichen Unternehmen. Vielfach werden nur Maßnahmen der Organisations- und Finanzierungsprivatisierung — häufig mit zusätzlichen bürokratiekritischen Argumenten unterlegt — gefordert, und zwar ohne Rücksicht auf Stabilitäts- oder distributionspolitische Zusammenhänge. Abgesehen von der Kritik an der Organisationsprivatisierung, von der man wohl nicht zu Unrecht einen leichteren Übergang zur materiellen Privatisierung befürchtet²⁰⁾, stimmen selbst die Entstaatlichungsgegner der Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen und Unternehmen im Sinne wirtschaftlicher Effizienzsteigerung weitgehend zu. Die Eigentumsübertragung an Private vermögen sie dagegen nicht als „Rationalisierungschance“²¹⁾ begreifen. Soweit es sich um die materielle Privatisierung vor allem

¹⁷⁾ Vgl. beispielsweise die seit 1977 vom Hauptverband der ÖTV herausgegebene Schriftenreihe „Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen“.

¹⁸⁾ Vgl. Die Zeit Nr. 45 v. 4. 11. 1983, S. 31. Von diesem Instrument behauptete der Gewerkschafter K. Hirche bereits vor über zwanzig Jahren wohl zu Recht, daß es „... nur der soziale Scheinmantel ist, unter dem die Privatisierung verdeckt werden soll“, vgl. K. Hirche, Das Experiment der Volksaktie, Köln 1961, S. 225.

¹⁹⁾ Vgl. G. Püttner, Gemeinwirtschaft im deutschen Verfassungsrecht, Köln 1980, S. 141 ff.; W. Däubler, Privatisierung als Rechtsproblem, Neuwied-Darmstadt 1980, S. 85f.

²⁰⁾ Vgl. ÖTV (Hrsg.), Rechtsfragen der Privatisierung, Stuttgart 1980, S. 17.

²¹⁾ In der „größten und statistisch repräsentativsten empirischen Untersuchung“ kommt der Leiter des niedersächsischen Mittelstandsinstituts E. Hamer zu dem Ergebnis, daß öffentliche Regiebetriebe doppelt so teuer arbeiten wie private und, „daß eine Rationalisierung durch Privatisierung regelmäßig anzunehmen ist“. Ihm gelingt die Erarbeitung einer Privatisierungsformel als „rechnerische Grundlage für eine ideologiefreie, mathematisch-objektive Problemlösung“, die in ihrer Trivialität alle bisherigen Argumente bei weitem in den Schatten stellt, vgl. E. Hamer (Anm. 13), S. 22 u. 184. Trotz des hoch gesteckten Anspruches, alle relevanten Aspekte einbeziehen zu wollen und eine ideologiefreie Entscheidungsgrundlage bereitzustellen, ist auf den ersten Blick erkennbar, was das ausschließliche Ziel ist: rigorose betriebswirtschaftliche Kosteneinsparungen.

kommunaler Regiebetriebe oder um Dienstleistungen der Verwaltungen handelt, liegen die Konsequenzen der dann erfolgenden Produktivitätssteigerungen ganz klar auf der Hand. Wie J. H. Mender und W. Sauerborn in einer umfassenden empirischen Studie über die Privatisierung auf kommunaler Ebene für Niedersachsen zeigen, bestehen sie in einem rapiden Beschäftigungsabbau, in der Verschlechterung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen und in einer Belastung der Konsumenten durch Preiserhöhungen oder durch Leistungsreduzierung²²⁾.

Dies sind die realen Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Kosteneinsparungen durch private Dienstleistungsangebote. Einmal davon abgesehen, daß marginalisierte Gruppen des Arbeitsmarktes (Frauen, Teilzeitbeschäftigte, Behinderte) von solchen Rationalisierungseffekten besonders betroffen sind, entstehen durch Umgehung von Steuern und Sozialabgaben, durch steigende Belastung der Sozialversicherungen in Folge der Arbeitsplatzvernichtung und ähnliches mehr recht erkleckliche, aber selten beachtete gesamtwirtschaftliche Folgekosten. So lange gewisse „standards“ des sozialen Sicherungssystems noch unangetastet bleiben, erhöhen sich auch die staatlichen Transferleistungen. Eine Entlastung der öffentlichen Haushalte erfolgt mitnichten.

Stärker noch als bei der Übertragung öffentlicher Dienstleistungen auf Private trifft das Prinzip „Privatisierung der Gewinne — Sozialisierung der Verluste“²³⁾ auf die Eigentumsprivatisierung großer öffentlicher Unternehmen zu. Diese wecken gerade aufgrund hoher betriebswirtschaftlicher Effizienz die Begehrlichkeit der Privatwirtschaft. Grundsätzlich können nur die ertragsstarken Beteiligungen veräußert werden, das Interesse privater Anleger mithin nur für die „Perlen“ geweckt werden. Die jüngsten an die Öffentlichkeit gelangten Privatisierungslisten enthalten folgerichtig auch nur Unternehmen (unmittelbare Beteiligungen: VW AG, VIAG, Deutsche Lufthansa AG, IVG, Deutsche Pfandbriefanstalt, Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank; mittelbare Beteiligungen: Prakla Seimos, Schenker & Co GmbH, DIAG)²⁴⁾, die zumeist

dauerhaft und in hohen Gewinnzonen arbeiten. Sinnigerweise trugen gerade diese Unternehmen im Geschäftsjahr 1983 am stärksten zu einem Zuwachs der Einnahmen aus dem Beteiligungsbesitz um rund 22,3 Mio. DM auf insgesamt knapp 247 Mio. DM bei²⁵⁾.

Sollte die vorgesehene Linie des partiellen — es ist jeweils nur die Reduzierung von Unternehmensanteilen, im Einzelfall bis zu 50 % geplant — Verkaufs gewinnträchtiger Unternehmen tatsächlich durchgehalten werden, entwickelt sich der Unternehmensbesitz des Bundes langfristig zu einer „Kumulation von Verlustbeteiligungen“²⁶⁾. Die bisherige beteiligungspolitische Mischkalkulation, die Kompensation der Verluste einzelner Unternehmen durch die Gewinne anderer, wäre nachhaltig gestört. Gleichzeitig würde das Volumen der Verlustabdeckung durch den Bundeshaushalt zwangsläufig in die Höhe schnellen.

An dieser Stelle empfiehlt sich auch eine kurze Anmerkung zu den immer wieder lancierten Schreckensmeldungen über die angeblich so hohen Defizite, die dem Bundeshaushalt durch die Beteiligungen bislang entstehen. Abgesehen davon, daß dieses Argument zur Begründung von Privatisierungen schwerlich taugt, da Verlustbeteiligungen kaum abzusetzen sind, handelt es sich, besonders wenn konkrete Zahlen genannt werden, zumeist um äußerst dubiose Rechnungen. Eine exakte, langfristige Aufrechnung der Erträge durch die Unternehmen und der Kapitalzuführungen des Bundes lassen die komplexe Beteiligungsstruktur und die bislang ermittelbaren Daten im Grunde gar nicht zu. Auch die aus dem Bundesfinanzministerium bekannt gewordenen Trendrechnungen stehen auf sehr unsicherer Grundlage; sie kommen zudem zu Ergebnissen, die eine Belastung des Steuerzahlers durch die Bundesbeteiligungen eher ausschließen²⁷⁾.

Die Beteiligungsberichte schließlich enthalten nur das Bruttodividendenaufkommen. Ein Vergleich mit den entsprechenden Positionen

von fünf dieser Unternehmen beschlossen. Die Entscheidung für die Lufthansa AG, DIAG und Schenker wurde zunächst noch aufgeschoben, vgl. Frankfurter Rundschau v. 27. 3. 1985.

²⁵⁾ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Beteiligungen des Bundes im Jahre 1983, Bonn 1984, S. 4.

²⁶⁾ G. Himmelmann, Der Leviathan und die Rosinen, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, (1984) 1, S. 13.

²⁷⁾ Vgl. F. Knauss, Die Beteiligungen des Bundes, Frankfurt/M. 1978, S. 35.

²²⁾ Vgl. J. H. Mender/W. Sauerborn (Anm. 16), S. 40 ff.; vgl. auch G. Ambrosius (Anm. 1), S. 153 ff.; W. Däubler (Anm. 19), S. 20 ff.

²³⁾ A. Van der Bellen (Anm. 4), S. 97; J. H. Mender/W. Sauerborn (Anm. 16), S. 133.

²⁴⁾ Vgl. Financial Times v. 15. 11. 1984; Die Zeit Nr. 47 v. 16. 11. 1984, S. 27. Auf Kabinettschichtenebene wurde kürzlich die Reduzierung des Bundesanteils

der Haushaltsberichte ist wegen der Verteilung des Unternehmensbesitzes auf mehrere Ressorts und Sondervermögen und wegen der Vielfalt an Kapitalabfluß- bzw. Zuführungsmöglichkeiten bislang kaum zu bewerkstelligen.

Darüber hinaus sollten weitere Fakten beachtet werden. Einige der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, z. B. Forschungseinrichtungen, treten nur auf der Kostenseite in Erscheinung. Andere unterliegen beispielsweise im Wohnungsbau gesetzlichen Beschränkungen der Gewinnausschüttung, oder Dividenden fließen teilweise in Stiftungen bzw. werden aus besonderen Gründen zu Rückstellungen verwendet. Letztendlich resultieren Kapitalzuführungen aus den unterschiedlichsten Bedingungen, nicht nur aus Unternehmensverlusten.

Die bisher einzige konkrete Maßnahme, die Teilprivatisierung der VEBA, bedeutet allerdings mit Sicherheit eine Belastung des Staatshaushaltes. Die 770 Mio. DM Veräußerungsgewinn²⁸⁾, die wider traditionelle haushaltspolitische Usancen zur kurzfristigen Verminderung der Nettokreditaufnahme des Bundes eingesetzt wurden, entsprechen selbst bei vorsichtiger Kalkulation den Gewinnausschüttungen der VEBA an den Bund über einen Zeitraum von zehn Jahren, wenn man die letzten drei Jahre und den früheren Bundesanteil von 43,75 % als Berechnungsgrundlage nimmt. Der zukünftige Dividendenausfall spricht keinesfalls für die mittel- oder langfristige Wirtschaftlichkeit solcher vorgeblich fiskalischen Entscheidungen.

Materielle Privatisierung öffentlicher Unternehmen bewirkt per se keine Haushaltsentlastung. Sie erhöht auf Dauer vielmehr die Inanspruchnahme des Steuerzahlers und stellt eine versteckte Vermögensumverteilung dar. Dies reflektiert auch das Interesse vieler wirtschaftlicher Gruppen an der Entstaatlichung des öffentlichen Unternehmenssektors, soweit es sich um profitable Bereiche handelt. Die gegenwärtig staatlich geförderte „Rosinenpickerei“²⁹⁾ weckt bisweilen Gelüste, die völlig unverhohlen mit erstaunlicher Dreistigkeit artikuliert werden. Konkret drückt sich das etwa in immer wiederkehrenden Forderungen zur Privatisierung des ertragreichen Fernmeldesektors der Post aus, oder in der Einrichtung einer Privatisierungsbörse durch den Deutschen Industrie- und

Handelstag, der, um letztlich auch noch die gewichtigeren Sphären zu entstaatlichen, mit der Privatisierung aller europäischer Luftfahrtgesellschaften, insbesondere der deutschen, das Ziel eines „freien Himmels“ anstrebt³⁰⁾. Noch etwas weiter reicht der jüngste Vorschlag des Instituts der Deutschen Wirtschaft zur Verwendung der Verkaufserlöse aus den geplanten Privatisierungen. Die geschätzten Mittel in Höhe von 2 Mrd. DM sollten zur Steuersenkung verwendet werden. „Damit wären dann auch noch die Privatisierungsgewinne privatisiert, und das ginge wohl selbst Gerhard Stoltenberg zu weit.“³¹⁾

Neben finanzpolitischen Argumenten wird zugunsten der materiellen Privatisierung geltend gemacht, sie diene der Steigerung der Wettbewerbsintensität, der Erhöhung und Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums und, bezogen auf kleinere Regiebetriebe, der Mittelstandsförderung.

Positiven wettbewerbspolitischen Effekten durch Privatisierung widerspricht die Tatsache, daß es sich zumeist um monopolistisch oder oligopolistisch strukturierte Unternehmensbereiche handelt, die übertragen werden sollen. Dies trifft auf Schlachthöfe³²⁾ und die kommunale Müllabfuhr genauso zu wie auf viele der großen Entstaatlichungsobjekte. Deren Veräußerung ändert keineswegs die Marktverhältnisse, konzidiert dagegen Machtkonzentration im privatwirtschaftlichen Bereich und verlagert bzw. erschwert staatliche Kontrolle. Ebenso sehr ist zu bezweifeln, daß die absolute Dominanz kurzfristiger Gewinnorientierung, die die Vielzahl der wirtschaftspolitischen Kriterien gänzlich ausblendet, zu einer qualitativen Wachstums- bzw. Stabilitätspolitik, selbst auf die Unternehmensebene beschränkt, beitragen kann³³⁾.

Bar jeder Realität ist das Argument von der Mittelstandsförderung durch Privatisierung kommunaler Betriebe oder Dienstleistungen.

²⁸⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau v. 25. 4. 1984 u. v. 13. 11. 1984.

²⁹⁾ V. Gehrmann, in: Die Zeit Nr. 47 v. 16. 11. 1984, S. 26.

³²⁾ Das Beispiel der Privatisierung des Kölner Schlachthofes im Jahre 1973 wurde gleichsam zur Legende sämtlicher Privatisierungsbefürworter; vgl. beispielsweise W. Fuest/R. Kroker (Anm. 2) S. 35 ff.

³³⁾ Diesen Tenor bestätigt beispielsweise auch die jüngste Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, vgl. DIW-Wochenbericht 11/85, S. 133 ff., insbesondere S. 140.

²⁸⁾ Vgl. Der Spiegel Nr. 41 v. 8. 10. 1984, S. 90.

²⁹⁾ J. H. Mender/W. Sauerborn (Anm. 16), S. 133.

Zum einen kam es bei den bislang untersuchten Fällen etwa in Niedersachsen kaum zur Neugründung kleiner oder mittlerer Unternehmen. Zum anderen verhalfen Aufgaben- bzw. Eigentumsübertragung einzelnen bestehenden Unternehmen allenfalls zum Hinüberwachsen in betriebswirtschaftliche Größenordnungen, die kaum mehr als mittelständisch zu bezeichnen sind.

Seit den Teilprivatisierungen der Preussag 1959, der VW AG und der Vereinigten Tanklager- und Transportmittel AG 1961 und der VEBA 1965 — denen im übrigen wiederum eine Ausweitung des Beteiligungsbesitzes folgte — wurden vergeblich immer wieder vermögens- und verteilungspolitische Ziele über die Ausgabe von Volksaktien angestrebt. Den Beziehern niedriger Einkommen (bis 8 000 DM bzw. 16 000 DM pro Jahr) wurden Aktien unter Anrechnung eines Sozialrabatts auf den Ausgabepreis zum Kauf angeboten.

Vor allem die VW-Teilprivatisierung entwickelte sich zum vermögenspolitischen Debakel, zum großen Geschäft der Spekulanten, die die zahlreichen Mißbrauchsmöglichkeiten weidlich nutzten. So wurden Einkommenshöchstgrenzen und Voraussetzungen für den Genuß des Sozialrabatts nur sporadisch überprüft. „Strohmann“-Geschäfte waren an der Tagesordnung, und es kam nicht gerade selten vor, daß Einzelpersonen bei bis zu 500 Banken gleichzeitig die sozialrabattbegünstigten Aktien erhielten³⁴). Von den unmittelbar folgenden Kursexplosionen auf zeitweise 1 100% profitierten am wenigsten die Volksaktionäre. Bis heute verblieben von den nach Abschluß der Zeichnung gezählten 1,5 Mio. Kleinanlegern nur noch ein knappes Drittel. Von den 2,6 Mio. Käufern von VEBA-Volksaktien des Jahres 1965 halten heute nur noch weniger als ein Viertel ihren Anteil.

Trotz aller Unterschiede im Detail blieb von der Gesamtheit der an die Volksaktie geknüpften Ziele — breitere Streuung des Produktivvermögens, Ertragsbeteiligung großer Bevölkerungsteile, neue und attraktivere Sparmöglichkeiten — nur eine unsichere und auf Dauer wenig profitable Ersparnisanlage.

Bei der neuerlichen Reduzierung des Bundesanteils an der VEBA Anfang 1984 wurde von Regierungsseite bewußt der direkte Rückgriff auf das alte Volksaktien-Experiment der CDU vermieden. Insgesamt fiel eine deutliche

Zurückhaltung in der Propagierung dieser Entstaatlichungsmaßnahme auf. Gleichwohl wurde auch dieses Mal wieder versucht, die Privatisierung mit dem Schleier vermögenspolitischer Aktivitäten zu ummänteln.

Der Verkauf des 13,75% VEBA-Anteils des Bundes wurde gekoppelt mit dem zum 1. Januar 1984 in Kraft tretenden 4. Vermögensbildungsgesetz (936-Mark-Gesetz). Die Bedingungen waren jedoch anders als bei früheren Gelegenheiten äußerst restriktiv angelegt. Neben der Vergabe von Belegschaftsaktien, für die die VEBA ihren Beschäftigten einen Rabatt gewährte, sollten diejenigen, die gemessen an ihrem Einkommen das neue Vermögensbildungsgesetz beanspruchen konnten, VEBA-Aktien bekommen — zum Börsenkurs und ohne Rabatt. Nunmehr war der Anreiz eine staatliche Zulage in Höhe von 23% (33% bei mehr als drei Kindern), die nach dem auf 936 DM aufgestockten Vermögensbildungsgesetz allerdings auch für andere Sparformen, etwa das Bausparen, gewährt wird.

Zeitlich wurde der Aktienverkauf auf die knappe Frist vom 10. Januar 1984 bis 27. Januar 1984 begrenzt. Die volle Ausschöpfung der neuen Sparförderung gestattete den Bezug von sechs Aktien. Wer bereits nach dem 624-Mark-Gesetz sparte, konnte zusätzlich zwei Aktien kaufen. Gleichzeitig galt eine Festlegungsfrist von sechs Jahren.

Spätestens die umständliche Kaufabwicklung über ein neu zu eröffnendes Konto und das Lohnbüro des Arbeitgebers, die Tatsache, daß bis zum Ablauf des Zeichnungstermins keine tarifvertragliche Regelung über das 936-Mark-Gesetz, also auch keine Arbeitgebersparzulage in Sicht war und besonders der hohe Börsenkurs zum Zeitpunkt des Verkaufs mußten geradezu abschreckend wirken. Bankenvertreter warnten einhellig gerade Bezieher geringer Einkommen vor dem Einstieg in solche Geldanlageformen.

Die Mehrzahl der vom Bund abgegebenen Aktien wurde vor allem von Fonds und ausländischen Großanlegern gekauft³⁵). Ernsthaft waren vermögenspolitische Effekte offensichtlich auch gar nicht angestrebt worden.

Innerhalb der gesamten Entstaatlichungsdiskussion werden die öffentlichen Unternehmen auch der allgemeinen Bürokratiekritik ausgesetzt. Im Zusammenhang mit der Forde-

³⁵) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 13. 1. 1984; Der Spiegel Nr. 4 v. 23. 1. 1984, S. 96, u. Nr. 41 v. 8. 10. 1984, S. 90.

³⁴) Vgl. Die Zeit Nr. 45 v. 4. 11. 1983, S. 31.

rung nach Effizienzsteigerung soll auch sie das Verlangen nach Eigentumsprivatisierung verstärken. Verkannt wird dabei, daß Bürokratisierungsprobleme ganz offensichtlich mit der strukturellen Entwicklung von Großorganisationen, nicht nur staatlicher, sondern auch privater, einhergehen und Verwaltungsapparate schlechthin kennzeichnen.

„Der Alltag der organisationssoziologischen Wirkung hochgradiger Arbeitsteilung, aufgesplitterter Verantwortlichkeit und von Ressortpartikularismus, wachsender Abhängigkeit von anderen (und die Schwierigkeit der organisations- und ressortübergreifenden Querschnittsaufgaben) und folglich von Entfremdung, auch Selbstentfremdung der einzelnen Menschen hat alle großen Verwaltungsorganisationen erreicht.“³⁶⁾

V. Ein konkretes Beispiel

Die Brüchigkeit der gesamten Argumentationskette sowie die Inkonsistenz der einzelnen Glieder, die zur Begründung der Eigentumsprivatisierung bemüht werden, läßt sich an Hand der Auseinandersetzung um die Teilprivatisierung der Lufthansa AG verdeutlichen. Hier handelt es sich unbestritten um ein dauerhaft ertragreiches Unternehmen — allein die Gewinnausschüttung an den Bund betrug im Jahr 1984 47 Mio. DM³⁷⁾ —, das ebenso unstrittig nach wie vor raumordnungspolitische, infrastrukturpolitische, generell gemeinwirtschaftliche Funktionen erfüllt. Durch die Aufrechterhaltung von phasenweise wenig rentablen Linien im Fracht- und Personenverkehr trug es nicht unwesentlich zur infrastrukturellen Stützung der deutschen Exportwirtschaft bei. Zur Konsolidierung der notwendigen, stabilen Marktposition des Unternehmens wurde in manchen Jahren seitens sozialliberaler Regierungen auf die zustehenden Dividendenanteile verzichtet. Mangelnde Effizienz kann der Lufthansa nicht vorgeworfen werden. Weitere Rationalisierungsreserven wären allenfalls im Bereich der Personalkosten zu aktivieren — zu Lasten der Dienstleistungsqualität und langfristiger Wettbewerbsposition.

³⁶⁾ R. Jochimsen, Die Rolle des Staats in der Gemeinwirtschaft als Unternehmensträger, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Entstaatlichung — Verstaatlichung — Status quo — Europa wohin?, Baden-Baden 1982, S. 24.

³⁷⁾ Vgl. Beteiligungen des Bundes (Anm. 25), S. 192ff; Frankfurter Rundschau v. 20. 11. 1984.

Es erscheint müßig, ein weiteres Mal auf ordnungspolitische Argumente einzugehen. Der irrationale Glaube an die gleichsam naturgesetzliche Funktionsfähigkeit der Marktkräfte, den die akademische Blüte der Neoklassik im politischen Alltagsgeschäft erzeugt, ist relativ oberflächlich an die Entstaatlichungsforderungen gebunden. Er äußert sich im Zeichen der gesellschaftspolitischen Wende als pure „Entsozialisierungsentention“, die in dem gesamten Argumentationskontext zur Privatisierung — Effizienzsteigerung, Sanierung der öffentlichen Haushalte — die ideologische Folie abgibt, hinter der sich nicht selten ganz handfeste Umverteilungsinteressen verbergen. Zu deren Gunsten werden gelegentlich auch alle ordnungspolitischen Grundsätze fallengelassen.

Mit der vorgesehenen Reduzierung des Bundesanteils um knapp 25% auf insgesamt 55% würde nicht nur eine stetige Einnahmequelle des Bundeshaushaltes zugunsten einer vergleichsweise geringen einmaligen Summe erheblich vermindert, sondern auch die Fähigkeit des Unternehmens zu einer weitsichtigen Refinanzierungs- und Investitionspolitik.

Die anerkannte Konkurrenzfähigkeit der Lufthansa im Vergleich zu anderen Fluggesellschaften läßt sich durch Privatisierung genauso wenig steigern wie die Wettbewerbsintensität in national nur bedingt beeinflussbaren chaotischen Marktverhältnissen des internationalen Luftverkehrs.

Vermögenspolitische Ziele werden mit einer möglichen Veräußerung offensichtlich gar nicht verfolgt. Andererseits grassiert auch im Regierungslager selbst die Angst vor dem Aktienaufkauf durch ausländische Interessenten, der schwerlich zu verhindern wäre.

Schließlich läßt sich auch das Subsidiaritätsprinzip als Dezentralisierungsgebot kaum zur Anwendung bringen. Die Struktur des Unternehmens würde durch Privatisierung, abgesehen von dem Druck zu erhöhter Profitabilität, kaum angetastet.

Ordnungspolitische Gesichtspunkte bleiben andererseits aber spätestens dann unberücksichtigt, wenn weitere nationale Wirtschaftsinteressen berührt sind³⁸⁾. Der Widerstand

³⁸⁾ Bestimmte Schlußfolgerungen journalistischer Analysen beziehen hier auch Ämterpatronage und Klientelismus der Regierungsparteien mit ein; vgl. Der Spiegel Nr. 38 v. 8. 10. 1984, S. 90.

des bayrischen Ministerpräsidenten gegen die Teilprivatisierung der Lufthansa beispielsweise ist deutlich motiviert durch die Vertretung der Interessen eines Unternehmens aus

dem Flugzeugbausektor, das ohne den Windschatten der staatlichen Luftfahrtgesellschaft schwerlich gegen die amerikanische Konkurrenz bestehen könnte.

VI. Privatisierung – rationaler Beitrag zu einem entstaatlichten Regulierungsmodell oder die Wiederaufführung einer „Komödie“?

Die jüngste Privatisierungskampagne entbehrt nicht nur jeglicher politischer Gesamtkonzeption; sie gibt auch unter rein fiskalischen Aspekten nichts von einer beteiligungspolitischen Systematik zu erkennen. Zahlreiche Indizien deuten darauf hin, daß eine neue „Komödie der Privatisierung“³⁹⁾ inszeniert wird; denn eine gewisse Logik der Entstaatlichungsbemühungen wird — zumindest andeutungsweise — sichtbar.

Mit der Privatisierung der gewinnträchtigen Perlen aus dem öffentlichen Unternehmensbesitz soll kurzfristig und eher kosmetisch das für das konservativ-liberale Regierungslager so evidente Problem der Staatsverschuldung angegangen werden. Darüber hinaus trägt man einem Verlangen der privatwirtschaftlichen Klientel Rechnung.

Wenn der Ausverkauf der rentablen Unternehmen so weit gediehen ist, daß sich im Besitz der öffentlichen Hand nur noch verlustreiche Unternehmen befinden, die hoher staatlicher Zuschüsse bedürfen, bestätigt sich ex post, worauf man allerdings erst zielstrebig hinarbeiten mußte: das Vorurteil vom Staat als unfähigem Unternehmer.

So scheint sich auch hier die These O'Connors zu bewahrheiten, daß das Privatkapital auch deswegen alles daransetzt, „... die profitablen Aktivitäten zu monopolisieren, um den Mythos zu verewigen, der Staat sei zu inkompetent, direkt produktives Kapital zu verwalten“⁴⁰⁾.

Bei nüchterner Betrachtung spricht nichts für die Eigentumsprivatisierung. Selbst der Verlust der gemeinwirtschaftlichen Instrumentalfunktion einzelner Unternehmen ist kein triftiger Grund, wie gerade solche Positionen „zwingend“ glauben machen wollen, für die marktwirtschaftliche Systeme um so gemein-

wohlfördernder sind, je mehr sie von staatlichen Eingriffen verschont bleiben.

Wenn vielfach die Notwendigkeit zur Existenz wirtschaftlicher Ausnahmebereiche und deren Gestaltung durch den Staat ignoriert bzw. negiert wird, so werden die Konsequenzen in ihrer Gesamtheit selten bedacht. Dafür spricht nicht zuletzt die Tatsache, daß etwa die wissenschaftliche Regulierungsdebatte, die mit der Krise des „Keynesianismus“ einsetzte, den geringsten Einfluß auf die politischen Entstaatlichungsstrategien hierzulande besitzt.

Die Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen ist nicht allein abhängig von ihrer Gemeinwirtschaftlichkeit, die im Bedarfsfall und unter entsprechenden sozialen und politischen Bedingungen belebt bzw. reaktiviert werden kann⁴¹⁾.

Privatisierung aber bedeutet Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen zugunsten weiterer Vermögens- und Einkommenskonzentration.

„Wenn im Zuge der neoklassischen Renaissance am Anfang der 80er Jahre wieder stärker den Kräften des Marktes vertraut wird, ein Staatsversagen festgestellt und privatisiert wird, so wird erneut deutlich, daß die private und die öffentliche Wirtschaft ökonomische Verteilungsmechanismen darstellen, die immer wieder normativ durch politische Entscheidungen neu bestimmt werden. Angesichts der schweren Wirtschaftskrise und den zu bewältigenden Strukturveränderungen erscheint es allerdings problematisch, diese Aufgaben mit einem Abbau der öffentlichen Wirtschaft zu beginnen.“⁴²⁾

Solange es jedoch nicht gelingt, die öffentlichen Unternehmen in ein gemeinwirtschaftliches Gesamtkonzept der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit einzubinden, werden sie, unbeschadet der ökonomischen und sozialen Auswirkungen, gerade in Krisenzeiten immer wieder solchen Verteilungskonflikten ausgesetzt sein.

³⁹⁾ Vgl. K. Hirche, Veba-Aktien mit viel Wenn und Aber, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, (1984)1, S. 11; ders., Die Komödie der Privatisierung. Der Kampf um die öffentliche Wirtschaft, Köln 1959.

⁴⁰⁾ J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staats, Frankfurt/M. 1974; vgl. auch G. Himmelmann (Anm. 26), S. 13.

⁴¹⁾ Vgl. A. Van der Bellen (Anm. 4), S. 118f.

⁴²⁾ G. Ambrosius (Anm. 1), S. 168.

Des Guten zuviel?

Zum Reiz der Privatisierung und zu einigen naheliegenden Alternativen

I. Problemstellung

Der Staat als Unternehmer ist wieder einmal unter Beschuß geraten. Wenn private Anbieter die gleiche Leistung wirklich billiger als öffentliche Unternehmen erbringen, wie häufig behauptet wird, können die Steuerzahler von einer Privatisierung der öffentlichen Produktion nur profitieren. Und den Politikern bietet die Privatisierung eine Möglichkeit, die als zu hoch erachteten Defizite der öffentlichen Haushalte abzubauen. Während die Befürworter der Privatisierung vor allem auf diese beiden fiskalischen Argumente abstellen¹⁾, befürchten die Gegner jeder Privatisierung einen „Abbau des Sozialstaates“²⁾. Die jeweiligen Positionen in der Privatisierungsdebatte haben inzwischen den Charakter eines „politischen Markenzeichens“ angenommen, was einer differenzierten Betrachtung nicht immer förderlich ist.

Die in der Politik gepflegte Betrachtungsweise ist indes irreführend, zum einen, weil sie die Vorstellung eines „Entweder-Oder“ nährt, die in der Wirklichkeit keine Entsprechung hat, zum anderen, weil sie von fruchtbaren Entscheidungsalternativen wegführt. Sowohl im Rahmen der öffentlichen als auch im Rahmen der privaten Produktion bestehen nämlich beträchtliche Verbesserungsmöglichkeiten, und es erscheint häufig volkswirtschaftlich lohnender, diese Möglichkeiten auszuschöpfen, als auf der Ebene privater/

öffentlicher Produktion vordergründigen Effizienzgewinnen nachzujagen.

Der Grundgedanke dieser Überlegungen ist denkbar einfach und setzt beim menschlichen Verhalten an: Zweifellos unterscheiden sich die Handlungsspielräume der Manager in privaten und in öffentlichen Unternehmen. Deshalb wird sich auch ihr Verhalten unterscheiden, selbst wenn sie hier wie dort dieselben persönlichen Vorzüge aufweisen und in der Lage sind, dieselben Produkte herzustellen. Manager erbringen letztlich Leistungen, um sich persönlich besserzustellen. Dementsprechend wählen sie für die Unternehmung jene Leistungsziele aus, die für sie selbst (direkt und indirekt) die größten Vorteile erbringen: Welche Ziele im einzelnen dafür geeignet sind, hängt von der Gestaltung der Handlungsspielräume und von Einschränkungen ab. Sicherlich hat die Wahl zwischen privatem und öffentlichem Eigentum einen Einfluß auf die unternehmerische Handlungsmöglichkeit, doch ist unterschiedliches Eigentum nicht der einzige, möglicherweise nicht einmal der wichtigste verhaltenslenkende Faktor. Die Leistung der Manager in *beiden* Arten von Unternehmungen bestimmt sich nämlich wesentlich danach, wie stark sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, welchen gesetzlichen Auflagen sie unterliegen und über welche Einflußmöglichkeiten die Konsumenten verfügen.

II. Kostenvergleiche: Eindeutige Befunde

Privaten Unternehmen wird gewöhnlich zugute gehalten, daß sie besonders kostengünstig arbeiten. Weil die Eigentümer den Ge-

winn behalten können, werden sie alles daran setzen, Unternehmensleistungen zu den geringstmöglichen Kosten zu erbringen. Die bei den knappen Ressourcen erzielten Einsparungen senken nicht nur Kosten und Preise, sie

¹⁾ So der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland (Bulletin der Bundesregierung), Bonn 1975, S. 1001; ähnlich der Deutsche Städtetag, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, in: Beiträge zur Kommunalpolitik, A (1976) 2.

²⁾ Vgl. u. a. Heinz Kluncker, Sozialpolitische Aspekte der Entstaatlichung, in: Horst Hanusch (Hrsg.), Reform öffentlicher Leistungen, Baden-Baden 1978, S. 77ff.

schaffen vor allem Raum für die Befriedigung zusätzlicher gesellschaftlicher Bedürfnisse. Gleichzeitig drängen die Eigentümer auf Produktinnovationen, die den Wünschen der Nachfrager noch besser als bisher entgegenkommen. Der Anspruch auf den Gewinn erzeugt also Anreize zu einem Verhalten, das auch dem öffentlichen Interesse dient³⁾.

Seit Adam Smith gilt es als zentrale gesellschaftliche Aufgabe, Institutionen zu finden, die private und öffentliche Interessen vereinbar machen. Smith illustrierte die Bedeutung dieser Übereinstimmung an einem Beispiel: Selbst wenn wir viele freundliche und wohlgesonnene Bäcker und Metzger kennen, so ist es doch besser, wenn wir uns nicht auf ihr Wohlwollen verlassen müssen, sondern über institutionelle Bedingungen verfügen, die ihre Geschäftsinteressen mit unseren Interessen als Konsumenten in Einklang bringen.

Somit verschaffen die Produzenten der Gesellschaft einen Nutzenzuwachs, wenn es ihnen gelingt, Ressourcen vom bisherigen Einsatz in eine, aus Sicht der Konsumenten, nützlichere Verwendungsart zu überführen. Was der Gewinn für den Produzenten, ist der Nutzenzuwachs für die Gesellschaft.

Aber nicht in allen Unternehmen herrscht ein gleich großes Gewinninteresse. Mit einem starken Gewinninteresse ist dort zu rechnen, wo die Eigentümer weitgehende Verfügungsrechte besitzen. Das unternehmerische Gewinnstreben wird dagegen gedämpft, wenn der Gewinn durch Steuern geschmälert wird. In diesem Fall werden die Eigentümer eher bereit sein, zusätzlichen Ausgaben (z. B. aufwendigere Ausstattung der Büros) zuzustimmen. Das geringste Gewinninteresse herrscht in öffentlichen Unternehmen, deren Manager aus dem erzielten Gewinn selten persönliche Vorteile ziehen. Dagegen verbessert sich ihre Position, wenn sie höheren Aufwand treiben und ihren Entscheidungsbereich ausweiten. Häufig wird von staatlichen Unternehmen gar kein Gewinn erwartet und womöglich das Defizit aus dem öffentlichen Haushalt gedeckt. Im letztgenannten Falle bestehen die geringsten Anreize, kostengünstig zu produzieren.

³⁾ Daran ändert sich kaum etwas, wenn private Unternehmen von Wettbewerbsbeschränkungen profitieren. Das stellt die Politiker zwar vor zusätzliche Verteilungsprobleme, aber es schwächt schwerlich das Interesse der Unternehmer am sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen und am marktgerechten Angebot.

Diese aus der Theorie der Eigentumsrechte⁴⁾ hergeleitete Hypothese wurde durch eine ganze Reihe von empirischen Kostenvergleichen zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen (Tabelle 1) bestätigt, wobei die Befunde von mehr als 50 empirischen Untersuchungen aus sechs Ländern eindeutig ausfallen. Die öffentliche Leistungserstellung erwies sich dabei grob um 50 bis 100 % teurer.

*Tabelle 1: Kostenvergleich privater und öffentlicher Produktion; verschiedene Länder *)*

Leistungsbereiche	Kostenabweichungen der öffentlichen Produktion
Fluglinien	12 % bis 100 %
Müllabfuhr	15 % bis 60 %
Wasserversorgung	15 % bis 170 %
Bauleistungen	20 % bis 60 %
Feuerwehr	40 % bis 90 %
Gebäudereinigung	50 % bis 90 %
Wettervorhersage	bis 50 %
Waldbewirtschaftung	bis 100 %
Buslinien	bis 160 %
Inkassodienst	bis 200 %
Wartung von Ozeantankern	bis 5 100 %

*) Die Ergebnisse beziehen sich auf Untersuchungen über Australien (3), die Bundesrepublik Deutschland (8), Dänemark (2), Kanada (3), die Schweiz (2) und die Vereinigten Staaten (35).

Quelle: Zusammengestellt aus Thomas E. Borchering/Werner W. Pommerehne/Friedrich Schneider, Comparing the Efficiency of Private and Public Production, in: Zeitschrift für Nationalökonomie (1982), 2, S. 127 ff. und ergänzende Studien.

Ähnliche Kostenunterschiede postulierte kürzlich Eberhard Hamer⁵⁾, der mehr als 250 Privatisierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland untersucht hat. James T. Bennett folgerte aus den Resultaten einer Stichprobe in den Vereinigten Staaten, „daß die Verlagerung der Leistungserstellung ein und desselben Gutes vom privaten in den öffentlichen Sektor die Produktionskosten pro Einheit verdoppelt“⁶⁾.

⁴⁾ Sie ist maßgebend von Armen Alchian entwickelt worden; vgl. ders., Some Economics of Property Rights, in: *Il Politico*, 30 (1965), S. 816 ff.

⁵⁾ Eberhard Hamer, *Creating New Entrepreneurship by Privatizing Municipal Service*, in: Herbert Giersch (Ed.), *New Opportunities for Entrepreneurship*, Tübingen 1984, S. 58 ff.

⁶⁾ James T. Bennett, *Privatizing Municipal Services*, in: Herbert Giersch (Ed.) (Anm. 5), S. 44 ff., hier S. 46.

Die Sozialwissenschaften sind nicht gerade gesegnet mit derart eindeutigen Ergebnissen, wie sie diese Vergleiche zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen zutage fördern. Hierbei handelt es sich im allgemeinen um sorgfältige Analysen, in denen nicht einzelne, sondern viele private und öffentliche Unternehmen miteinander verglichen werden und in denen der Unterschiedlichkeit der äußeren Produktionsbedingungen (z. B. unterschiedlichen Lohnniveaus) explizit Rechnung getragen wird. Trotzdem erweist sich die Aussagekraft solcher Kostenvergleiche als weit geringer, als es zunächst scheinen mag. Zwei grundsätzliche Probleme verbieten direkte wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen:

a) Es wird unterstellt, beide Arten von Unternehmen würden jeweils *identische* Produkte herstellen. Demgegenüber hat beispielsweise Walter Hettich⁷⁾ bei der Gegenüberstellung öffentlicher und privater Schulen gezeigt, daß ein Teil der höheren Kosten öffentlicher Schulen nur der Preis dafür ist, daß dort ein Bildungsergebnis mit ganz bestimmten, gesellschaftlich geforderten Charakteristika er-

zeugt wird, das sich in privaten Schulen einfach nicht gleich gut durchsetzen läßt. Die bisherigen Kostenvergleiche vernachlässigen meistens, daß die von öffentlichen Unternehmen erbrachten Leistungen regelmäßig mehr und komplexere Dimensionen aufweisen als die entsprechenden Leistungen privater Unternehmen. Wenn die Produkte aber nicht völlig identisch sind, entstehen schwierige Abgrenzungsprobleme. Sobald die Produkte unterschiedlich sind, muß bei einem Leistungsvergleich zudem abgeklärt werden, welches Produkt den Wünschen der Adressaten besser entspricht. *Umfassende Effizienz* des Mitteleinsatzes verlangt sowohl eine kostengünstige als auch nachfragegerechte Leistungserstellung (vgl. Kap. III).

b) Ein zweiter Mangel besteht in der groben Einteilung in private und öffentliche Unternehmen mit Hilfe eines einzigen Kriteriums. Die Eigentumsverhältnisse sind für das Wirtschaftlichkeitsstreben der Unternehmen zweifellos wichtig, doch stehen für die öffentliche Produktion *weitere Gestaltungsmöglichkeiten* zur Wahl, die das Verhalten entscheidend prägen können (vgl. Kap. IV).

III. Leistungsvergleich: Suche nach der umfassenden Effizienz

1. Methodisches Dilemma

Kostenvergleiche der herkömmlichen Art zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen jeweils derselben Branche (z. B. private versus öffentliche Schulen) werden den — politisch gewünschten — Leistungen der öffentlichen Unternehmen schwerlich gerecht. Reine Kostenvergleiche leiden darunter, daß es im Falle der öffentlichen Produktion besonders schwierig ist, die *Gesamtheit* der unternehmerischen Leistung zu erfassen. Zwar böte sich grundsätzlich die Möglichkeit, gezielt jene öffentlichen Leistungsbereiche herauszugreifen, die über ein identisches Gegenstück in der Privatwirtschaft verfügen. Das Herausgreifen von Teilleistungen stößt allerdings auf schwerwiegende Probleme der unternehmensinternen Kostenabgrenzung. Es erzeugt darüber hinaus eine Stichprobe von zweifelhafter Repräsentativität, was *allgemeine* Schlußfolgerungen unmöglich macht. Kurz: Je besser die Stichprobe, desto stärker

sind die Ergebnisse mit Meßfehlern behaftet. Je mehr Gewicht auf die sorgfältige Messung gelegt wird, desto problematischer wird die Stichprobe.

2. Effizienz oder Verteilung?

Schwerer als die methodischen Meßprobleme wiegt der Umstand, daß die Effizienzbeurteilung nicht oder nur willkürlich von Verteilungsfragen zu trennen ist. Bei öffentlichen Unternehmen festgestellte Mehrkosten mit „Ineffizienz“ zu bezeichnen heißt:

- a) sie als sinnlosen Mittelverschleiß hinzustellen oder aber
- b) als nicht-legitime Pfründe zu betrachten.

a) *Stellen beobachtete Mehrkosten einen sinnlosen Mittelverschleiß dar?*

„Ineffizienz“ in diesem Sinne ist ein unhaltbares Konzept. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß sich die Manager öffentlicher Unternehmen — innerhalb ihrer Rahmenbedingungen — weniger sinnvoll verhalten als jene in der Privatwirtschaft. Die Ansprüche an die knappen Mittel sind im öffentlichen Bereich

⁷⁾ Walter Hettich, *Mixed Public and Private Financing of Education: Comment*, in: *American Economic Review*, 59 (1969), S. 210ff.

nicht weniger drängend als im privaten. Auch sie müssen sich in Anbetracht der Knappheiten bei der stärkeren Verfolgung eines Ziels in der Verfolgung anderer Ziele einschränken. Wenn wirklich sinnlose Mehrkosten eingegangen würden, dann könnten diese auch widerstandslos abgebaut werden. Allen Beteiligten stünde es frei, sie zu beseitigen, um sich mit Hilfe der eingesparten Mittel zusätzlichen Handlungsspielraum zu schaffen — eine Möglichkeit, die auf Dauer nicht ungenutzt bliebe. Das spricht dafür, hinter persistenten Mehrkosten zusätzliche verteilungspolitische Komponenten zu vermuten.

Der Vorteil dieser Betrachtungsweise liegt darin, daß sie zu den Interessen hinführt, welche die sogenannten Mehrkosten motivieren und sich deren Abbau widersetzen⁸⁾. Im Rahmen einer Prozeßbetrachtung, d. h. mit Hilfe eines verhaltensorientierten Ansatzes, können die entsprechenden Interessengruppen im einzelnen aufgedeckt und institutionelle Ursachen sichtbar gemacht werden, die es ihnen ermöglichen, sich durchzusetzen. Man mag die Interessen, die von den „Mehrkosten“ profitieren, teilen oder nicht teilen; jedenfalls erweist sich, was leichthin mit Ineffizienz bezeichnet wird, bei genauerem Hinsehen als ein *verteilungspolitisches Problem*. In Wirklichkeit kann von Ineffizienz erst die Rede sein, wenn Möglichkeiten sichtbar sind, allen tatsächlich (bewußt oder unbewußt) befriedigten Interessen mit sparsameren Mitteln gerecht zu werden.

b) Verbergen sich hinter beobachteten Mehrkosten nicht-legitime Pfründe?

Die Privatisierungsdebatte schöpft ihre Kraft aus verteilungspolitischen Meinungsverschiedenheiten: Als verteilungspolitisches Instrument ist die Privatisierung um so reizvoller, als sie durch Kostenerwägungen gedeckt wird, die nur Aspekte der Effizienz zu berühren scheinen. Verteilungspolitische Dimensionen lassen sich so kaschieren, aber nicht aus dem politischen Prozeß heraushalten. Eine Möglichkeit, die verteilungspolitische Komponente als eigene unternehmerische Leistung (z. B. bevorzugte Einstellung Behin-

⁸⁾ Mehrkosten als bloße Ineffizienz zu betrachten verleitet dagegen zu wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die den politischen Gegebenheiten nicht gerecht werden. Vorschläge, die sich aus diesem „Nirwana“-Ansatz herleiten, sind in der politischen Umsetzung schutzlos gegen Einflüsse von Interessengruppen und können im Endeffekt zu schlechteren Ergebnissen (Verschlimmbesserungen) führen.

derter) in Rechnung zu stellen, besteht darin, sie explizit zu bewerten und in die vergleichenden Studien miteinzubeziehen. Die Bewertung muß dabei auf abstrakte Maßstäbe abstellen, die aber wiederum willkürlich sind, d. h. der verteilungspolitischen Dimension nicht gerecht werden (denn diese können nicht und sollen den politischen Kräften auch nicht aufgedrängt werden). Was aber läßt sich über Privatisierung aussagen, wenn eine verteilungspolitische Wertung nicht möglich ist? Wenn es unmöglich und unzulässig ist, Inhalt und Ergebnis festzulegen, so können beide doch danach beurteilt werden, in welchem Prozeß sie zustande gekommen sind und welchen Kriterien dieser Prozeß genügt⁹⁾.

3. Relativität sozialer Ziele

Im persönlichen Umgang neigen die meisten Menschen zu Entgegenkommen und Rücksicht. Sie nehmen gerne kleine Einschränkungen auf sich, um dem Nachbarn einen großen Gefallen zu tun. In der arbeitsteiligen Wirtschaft haben aber häufig Abwesende die Kosten entgegenkommenden Verhaltens zu tragen. Je mehr Kosten Dritten angelastet werden können, desto konzilianter können sich zwei Marktpartner begegnen. Die Auswirkungen sind bisweilen spektakulär, so im Falle jener öffentlichen Institution, die einen unliebsamen Mitarbeiter auf einen überflüssigen Posten weglokte, welcher (zum Trost) um so höher dotiert war.

Unbestritten stehen auch hinter öffentlichen Einrichtungen gute Intentionen, sind deren Beschäftigte bestrebt, Gutes zu tun. Eine Beurteilung ist jedoch zugleich immer eine Frage der Abgrenzung. Bezieht man in diesem Falle die Kosten für Dritte mit ein, dann wird häufig *des Guten zu viel* getan.

Das Problem der Abgrenzung stellt sich auch bei der Leistungsbeurteilung der öffentlichen und der privaten Produktion. Die Leistung einer Organisation kann nämlich nicht beurteilt werden, bevor das Abgrenzungsproblem gelöst (genauer: entschieden) ist. So kann eine Leistung aus *betriebswirtschaftlicher* Sicht

⁹⁾ Die Verwandtschaft dieser prozeßorientierten Betrachtung mit dem Pareto-Kriterium liegt auf der Hand: ein Ergebnis wird als optimal beurteilt, das in einem einstimmig akzeptierten Verfahren zustande gekommen ist (ohne danach zu fragen, wie die einzelnen Beteiligten das Ergebnis selbst einschätzen).

durchaus effizient sein und gleichzeitig auf *gesellschaftlicher* Ebene zur Ressourcenverschwendung beitragen. Betriebswirtschaftliche Effizienz beeinträchtigt immer dann die gesellschaftliche Leistungsfähigkeit, wenn externe Effekte (soziale Kosten oder Nutzen)¹⁰ vorliegen.

Es mag sein, daß öffentliche Unternehmen zwar etwas teurer produzieren, aber dafür soziale Kosten vermeiden, die ihre betriebswirtschaftlichen Mehrkosten bei weitem übersteigen, oder aber, daß sie in der Lage sind, öffentliche Güter und Dienste besonders wirtschaftlich bereitzustellen. Diese Möglichkeit ist vor allem dort gegeben, wo sozialer Nutzen als Nebenprodukt geschaffen wird und die fehlende Ausschlußmöglichkeit von Nicht-Zahlern private Unternehmen davon abhält, die entsprechenden Leistungen anzubieten¹¹. Ein aktuelles Beispiel liefert die Verstaatlichung der französischen Großindustrie im Bereich der Elektronik zu Beginn der achtziger Jahre. Sie wendet sich nämlich nicht gegen die Produktion von Marktgütern, sondern soll im Gegenteil die Ausrichtung der französischen Industrie auf den (Welt-)Markt langfristig stimulieren. Der direkte Staatseingriff richtet sich vor allem auf die Forschungspolitik der Unternehmen: Während private Unternehmungen offenbar zu wenig Gewicht auf die Grundlagenforschung legen, weil ein Teil der Ergebnisse auch ohne Entgelt den Konkurrenten zukommt, soll der direkte Staatseinfluß die Forschungsanstrengungen auf ein national erwünschtes Niveau anheben¹².

¹⁰) Ein Beispiel für soziale Kosten, die sich nicht auf dem Markt niederschlagen, ist die Umweltverschmutzung durch ein Unternehmen. An deren Verringerung sind viele Bürger interessiert, doch lohnt es für den einzelnen nicht, eigene, isolierte Anstrengungen oder Einschränkungen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung auf sich zu nehmen. Weil sich die Umweltkosten nicht in den Marktpreisen niederschlagen, liegen die privaten Kosten, verglichen mit den gesellschaftlichen, zu niedrig.

¹¹) In konkreten Fällen hängt die relative Überlegenheit der öffentlichen über die marktliche Leistungserbringung von den besonderen Eigenschaften der Leistung, den jeweiligen Informationskosten, den Kosten der Vertragsabwicklung und -durchsetzung ab; vgl. Charles B. Blankart/Werner W. Pommerehne/Friedrich Schneider, Warum nicht reprivatisieren?, in: Manfred Neumann (Hrsg.), Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin 1984, S. 221 ff.

¹²) Vgl. beispielsweise Organisation for Economic Co-operation and Development, Assessing the Impacts of Technology on Society, Paris 1983.

Andere *gesellschaftliche* Ziele, zu deren Verfolgung öffentliche Unternehmen eingesetzt werden, sind vor allem sozialpolitischer Natur: öffentliche Produktion zur Stabilisierung der Beschäftigung (so insbesondere in Österreich), zur Sicherung einer räumlich einheitlichen Versorgung (so vor allem in der Bundesrepublik Deutschland) und als Gegengewicht zu Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt was insbesondere in den Vereinigten Staaten ein wichtiges Argument gegen Privatisierung darstellt.

Unternehmen haben indes keine Möglichkeit, derartige zusätzliche Ziele zu verfolgen, solange keine Abstriche vom Gewinn hingenommen werden. Wie von den Gegnern der Privatisierung zu Recht angeführt wird, relativiert die Existenz dieser Möglichkeit die üblichen Kostenvergleiche, doch ist dies kein hinreichender Grund für eine öffentliche Produktion, denn die Abschwächung des Gewinnmotivs stellt noch lange nicht sicher, daß die Manager diesen unternehmensexternen Zielen Rechnung tragen. Im Zweifel stehen auch Ihnen die Interessen im Geschäftsbereich (seien es die der Mitarbeiter, der Lieferanten oder der Kunden) am nächsten. Andererseits werden sie besonders populären Zielen zu viele Mittel widmen, nämlich so viele, als sie damit Lorbeeren gewinnen können (unabhängig davon, ob diese Mittel nicht viel besser anderen Zielen dienen können).

Wenn die Aufhebung des Gewinnanreizes die ausschließliche Verfolgung gesellschaftlicher Ziele garantieren würde, gäbe es keine ökonomischen Gründe für eine private Produktion. In Wirklichkeit müssen öffentlichen Unternehmen einzelne Ziele vorgegeben und deren Verfolgung überwacht werden. Allerdings: Zum einen können sich hinter den politisch vorgegebenen Zielen Partikularinteressen verbergen. Zum anderen stößt die Überwachung auf Grenzen, denn die Unternehmensführung besitzt einen Informationsvorsprung, der nur teilweise und unter hohen Kosten einzuholen ist. Die Kosten der Überwachung setzen der öffentlichen Produktion Grenzen.

Staatseigentum bezweckt also, gewinnstrebiges durch weisungsgebundenes Verhalten zu ersetzen. Weisungsgebundene Produktion schneidet vergleichsweise um so besser ab, je mehr Sorgfalt auf die institutionelle Gestaltung der Anreize verwendet wird. Damit geht die Beurteilung der öffentlichen Produktion weit über die Bedeutung der Eigentumsver-

hältnisse hinaus, denn für die Anreize sind, sowohl in öffentlichen als auch in privaten Unternehmen, eine ganze Reihe von Einflußfaktoren entscheidend. An diesen Einflußgrößen anzusetzen, scheint fruchtbarer, als sich

den Idealvorstellungen gesellschaftsverpflichteter Weisungen und Kontrollen hinzugeben. Ebenso scheint eine Privatisierungsdebatte auf tönernen Füßen zu stehen, die das Potential dieser Einflußfaktoren nicht erfaßt.

IV. Institutioneller Vergleich: Informationsprobleme und gezielte Anreize

„Effizienz“ ist das Ergebnis eines Prozesses. Effiziente Institutionen schaffen jene individuellen Verhaltensanreize, die es einer Gesellschaft insgesamt erlauben, ihre (freiwillige) Kooperations- und Tauschbereitschaft möglichst ohne die (unkompensierte) Belastung Dritter auszuschöpfen. Eine Voraussetzung für eine effiziente Organisation der Gesellschaft ist demzufolge die zweckmäßige Grenzziehung zwischen öffentlicher und privater Produktion. Öffentliche Produktion kann vorteilhaft sein, wenn die Herstellung von Marktgütern (z. B. die Energieerzeugung) sich besonders günstig mit der Verfolgung außermarktlicher Ziele (z. B. dem Ausgleich regionaler Disparitäten) verbinden läßt. Die Bewertung der außermarktlichen Ziele richtet sich nach den Präferenzen der Bürger. Mit einer effizienten Grenzziehung durch die Politik ist nur zu rechnen, wenn sich

1. die Präferenzen der Bürger im Entscheidungsprozeß durchsetzen können und wenn
2. die Bürger über die Eigenheiten öffentlichen und privaten Eigentums informiert sind¹³⁾.

Mit Staatseigentum kann die wirtschaftliche Leistungserstellung in direkter Weise gesteuert werden. Gleichzeitig beinhaltet es aber auch einen größeren Spielraum (als privates Eigentum), der von den Managern öffentlicher Unternehmen nach Ermessen genutzt werden kann. Je mehr außermarktliche Aufgaben und Ziele einem öffentlichen Unternehmen zugewiesen werden, desto schwieriger wird seine Überwachung.

Die Bürger müssen demnach zwischen anspruchsvollen (außermarktlichen) Zielaufgaben und eingeschränkter Kontrollierbarkeit abwägen. Diese Wahl ist unumgänglich. Mit Hilfe institutioneller Anreize ist es jedoch

möglich, das Verhalten der Unternehmensführung über die direkte Kontrolle hinaus zu beeinflussen. Die Nutzung dieser Möglichkeit ist das eigentliche politische Problem. Erst aus der Nutzung ergibt sich die Frage der Grenzziehung zwischen öffentlicher und privater Produktion.

1. Einfluß des Eigentums

Die Überlegung, daß unterschiedliche Eigentumsformen nicht den einzigen Einflußfaktor für das Verhalten von Managern darstellen, heißt noch lange nicht, daß diese unbedeutend sind. Das Interesse der Manager richtet sich nicht ohne weiteres auf einen hohen Unternehmensgewinn; ein großzügiger Umgang mit den Kosten erleichtert im allgemeinen das Leben. Gegen diese Neigung müssen sich die Interessen der Eigentümer durchsetzen, was im Falle des öffentlichen Eigentums besonders schwer fällt. Zum einen ist das Eigentum nicht handelbar. Zum zweiten ist es über die Gesamtheit der Stimmbürger/Steuerzahler gestreut, so daß es für den einzelnen nicht lohnt, sich für die Eigentümerinteressen einzusetzen; die politisch bestimmte Kontrollinstanz wiederum wird nicht von Gewinninteressen geleitet. Drittens verzichtet der Staat auf den Vorteil, sich auf ein reines Gewinninteresse zu beschränken und fordert statt dessen „Naturalleistungen“ in Form der Verfolgung außermarktlicher Ziele¹⁴⁾. Solches Ansinnen ist für die Manager öffentlicher Unternehmen nicht ohne Reiz, denn es vergrößert ihre Möglichkeit, eigene Ziele zu verfolgen. Einerseits ist eine äußere Kostenkontrolle dann wesentlich schwieriger, andererseits er-

¹⁴⁾ Private Eigentümer beschränken sich regelmäßig auf das Gewinninteresse, weil Gewinn einmal die nützlichste Gegenleistung für den Kapitaleinsatz darstellt und zum zweiten ein eindeutiges Beurteilungskriterium für die Managementleistung abgibt. Private Eigentümer fordern nur dann „Naturalleistungen“, wenn sie ihre Eigentümerbeziehung verschleiern wollen.

¹³⁾ Was die Anforderungen an den politischen Entscheidungsprozeß betrifft vgl. Bruno S. Frey, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

öffnet eine politisch geäußerte Nachfrage die Möglichkeit, sich von der Marktnachfrage abzuheben. Beides kann genutzt werden, um Kosten und Umsatz auszudehnen, was sich für Manager öffentlicher Unternehmen meist auszahlt¹⁵⁾. Aus diesen Gründen ist es nicht überraschend, wenn empirische Untersuchungen festgestellt haben, daß Unternehmen im Staatsbesitz (jeweils im Vergleich zu privaten Unternehmen)

- höhere Löhne zahlen,
- Überkapazitäten aufbauen,
- ein beschränktes Angebot führen,
- eine wenig aktive Preispolitik betreiben und ganz allgemein
- träge gegenüber allgemeinen Anpassungen und Innovationen sind¹⁶⁾.

Zur Behebung dieses mißlichen Zustandes kann auf drei Ebenen angesetzt werden:

1. Ausbau der unternehmensexternen Kostenkontrolle;
2. Maßnahmen zur betrieblichen Leistungssteigerung;
3. Stärkung der Bürger-/Konsumentensouveränität.

Ein Ausbau der unternehmensexternen Kostenkontrolle (Rechnungshof, Ad-hoc-Maßnahmen der Politiker) genügt sicherlich nicht, um Vorkehrungen grundsätzlicher Natur unnötig zu machen.

Die vorliegende empirische Evidenz über die Wirkung der konkurrierenden Leistungserbringung in amerikanischen Städten (Wasserversorgung, Müllabfuhr)¹⁷⁾ spricht dafür, daß die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Produzenten (aber auch zwischen mehreren öffentlichen Anbietern)¹⁸⁾ zu größerer Transparenz für die poli-

¹⁵⁾ Einmal ist es unangenehm, auf Kosten und Preise zu drücken; sodann kann die soziale Position durch Großzügigkeit gestärkt werden; schließlich ermöglicht die Loslösung vom Gewinnziel die Berücksichtigung persönlicher Wertungen.

¹⁶⁾ Einen Überblick über die inzwischen recht umfangreiche empirische Literatur gibt Louis De Alessi, *The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence*, in: *Research in Law and Economics*, 2 (1980), S. 1 ff.

¹⁷⁾ Susan Feigenbaum und Ronald Teeple, *Public versus Private Water Delivery: A Hedonic Cost Approach*, in: *Review of Economics and Statistics*, 65 (1983), S. 672 ff.; Emanuel S. Savas, *An Empirical Study of the Competition in Municipal Service Delivery*, in: *Public Administration Review*, 37 (1977), S. 717 ff.

¹⁸⁾ Stephen L. Mehay und Rodolfo A. Gonzales, *Economic Incentives under Contract Supply of Local Government Services*, in: *Public Choice*, 46 (1985), S. 79 ff.

tischen Entscheidungsträger und zu einer kostengünstigeren Leistungserstellung beitragen und insgesamt die primären Effekte des Staatseigentums auf das Unternehmerverhalten kompensieren konnten. Bereits Transparenz und Regelbindung im Bereich der öffentlichen Produktion erleichtern es den Bürgern, sich für die Durchsetzung ihrer Präferenzen einzusetzen.

Im politischen Bereich ist die föderative Ausgestaltung ein besonders geeignetes Mittel, Wettbewerb zwischen öffentlichen Unternehmen herzustellen. Je kleiner das Gemeinwesen, um so stärker fühlen sich die Bürger (Eigentümer) für die kommunalen Dienste verantwortlich und um so besser können sie die entsprechenden Leistungen in benachbarten Gebieten überblicken. Die wettbewerbssteigernde Wirkung des Föderalismus ist um so intensiver, je stärker die Stellung des Bürgers im politischen Entscheidungsprozeß ist.

Empirische Evidenz liefert eine Studie über die Schweiz. In einer Untersuchung über die Müllabfuhr in den etwas mehr als 100 größten Schweizer Gemeinden kam einer der Autoren zum Ergebnis, daß die öffentliche Müllabfuhr bei gleichen Voraussetzungen zu signifikant höheren Kosten als die private Abfuhr produziert. Wird zusätzlich berücksichtigt, ob eine Gemeinde ein repräsentatives oder aber ein direkt-demokratisches System aufweist (im letzten Fall mit direkten Einspruchsmöglichkeiten der Bürger im politischen Prozeß bis hin zur Referendumsdrohung oder deren Durchführung aufgrund einiger weniger Unterschriften), dann ergibt sich hinsichtlich der unterschiedlichen Produktionsarrangements zwar immer noch ein signifikanter Einfluß, doch übt die stärkere Stellung des Bürgers in direkten Demokratien einen kostendämpfenden Druck aus.

In Gemeinden mit direkter Demokratie und privater Müllabfuhr sind die durchschnittlichen Abfuhrkosten (pro Haushalt) am niedrigsten. Die Kosten sind um 9 % höher, wenn anstelle der privaten eine städtische Müllabfuhr gewählt wird. Die Stellung des Bürgers im politischen Gemeinwesen ist jedoch von stärkerem Einfluß als das Produktionsarrangement, denn in Städten mit repräsentativer Demokratie sind die Kosten um 19 % höher als in direkten Demokratien (mit demselben Produktionsarrangement). Die Kosten sind erwartungsgemäß in Gemeinden mit repräsentativer Demokratie und städtischer Müllabfuhr am höchsten (29 %).

V. Schlußfolgerungen im Lichte politischer Interessen

Was verschafft den öffentlichen Unternehmen soviel Aufmerksamkeit? „Öffentliche Unternehmung“ ist ein weiter Begriff, der eine Vielfalt wirtschaftlicher Verhaltensweisen abdeckt. Die eine strebt uneingeschränkt nach Gewinn, die andere widmet sich vornehmlich dem Wettstreit um Haushaltsmittel. Die eine verschmutzt die Umwelt mehr als ihre kapitalistischen Konkurrenten, die andere betreibt Umweltschutz (fast) um jeden Preis. Kaum ein Produktionsbereich scheint ihnen unzugänglich; es sind, zumal in internationaler Perspektive, keine klaren Grenzen für die öffentliche Produktion auszumachen und noch viel weniger klare Kriterien.

Eine Abgrenzung öffentlicher gegenüber privaten Unternehmen ist im Rahmen von Effizienzfragen aber nur sinnvoll, wenn damit gemeinsame Verhaltensweisen isoliert werden können; denn Effizienz ist, wie oben dargelegt, nur in einer Analyse des Verhaltens und der Verhaltensanreize erkennbar.

Aus diesem Grund sind die eindeutigen Befunde, wonach öffentliche Unternehmen mit vergleichsweise höheren Kosten produzieren, für die Beurteilung der Effizienz nicht unmittelbar von Bedeutung. Diese Kosten können für sich allein nicht bewertet werden oder zeigen sogar „Meßfehler“ und „willkürliche Prämissen“ an. Die Bedeutung derartiger Kostenvergleiche liegt aber darin, daß sie auf unternehmensexterne Ursachen hinweisen. Öffentliche Unternehmen besitzen keine inhärenten Eigenschaften, die sie von den privaten unterscheiden würden. Die Manager neigen hier wie dort zu einem großzügigen Umgang mit den Kosten und zu einer Umlenkung der Unternehmensziele von den Wünschen der Nachfrager zu den eigenen Intentionen, soweit die Eigentümer ihre Gewinninteressen nicht durchsetzen können.

Hier wurzelt der allgemeine Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen: Der Staat als Eigentümer ist häufig versucht, statt eines leicht zu überwachenden Gewinnziels eine Vielzahl direkter Anweisungen vorzugeben, was die Kontrollierbarkeit des Managements erheblich beeinträchtigt. Ohnehin ist die Kontrolle öffentlicher Unternehmen relativ schwach, weil kein einzelner Bürger in seiner Eigenschaft als Eigentümer einen genügend großen Anreiz hat, sich für seine Unternehmerinteressen einzusetzen, während einzelne Bürger als Kunden,

Arbeitnehmer oder Lieferanten der öffentlichen Unternehmung ihre politischen Rechte häufig nutzen. Intransparenz und Ermessensspielraum der Unternehmensführung sind um so größer, als direkte politische Anweisungen ad hoc, implizit und widersprüchlich erfolgen. Das Management nutzt diesen Spielraum, die Geschäftstätigkeit auszuweiten, indem es mit Mitteln aus den gewinnbringenden Bereichen zusätzliche unwirtschaftliche Aktivitäten subventioniert. Derartige Aktivitäten sollen den politischen Rückhalt stärken (wofür „soziale“ Zielsetzungen durchaus nicht immer am besten geeignet sind) und die Manager besserstellen. Letzteres gelingt — gemäß gängiger Besoldungs- und Beförderungspraxis — eher durch eine Umsatzausweitung als durch eine nachfragegerechte, wirtschaftliche Mittelverwendung.

Diese Zusammenhänge bieten reichliche Möglichkeiten, die Effizienz der öffentlichen Produktion zu steigern — Möglichkeiten, die näher liegen, lohnender und sicherer sein können als eine Privatisierung.

So zwingt die klare Abgrenzung von Geschäftsbereichen gleichzeitig zu einem sparsamen und nachfragegerechten Mitteleinsatz, sie erleichtert die Kontrolle und erlaubt es, Monopolrechte und privatwirtschaftliche Konkurrenz gezielt einzusetzen.

Die Marktöffnung hält die öffentlichen Unternehmen zu einer Preis-, Produkt- und Innovationspolitik an, die den gesellschaftlichen Knappheiten besser Rechnung tragen. Ein förderativer Aufbau der öffentlichen Produktion und die Stärkung direkt-demokratischer Rechte sind ebenfalls wirksame Ergänzungen zu (hierarchischen) Kontrollen, die sich auf die Kosten konzentrieren und in ihren sozialen Zielvorgaben von Partikularinteressen durchgesetzt sind.

Partikularinteressen sind gleichfalls in der Privatisierungsdiskussion auf Bundesebene erkennbar. Interessengruppenpolitik zeichnet sich durch fortwährende und einfallreiche Auseinandersetzungen mit den Haushaltszwängen und durch eine Vielzahl staatlicher Eingriffe aus, die einzelnen Gruppen Pfründe (zu Lasten Dritter) sichern und um so härter verteidigt werden, je stärker sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen. Privatisierungsvorschläge, die jenem politischen Prozeß entspringen, der für Partikularismus und politisches Stückwerk verant-

wortlich gemacht wird, müssen daran zu erkennen sein: Sie versprechen beträchtliche Staatseinnahmen und eine geringe Reduktion jener Ineffizienz, welche die Politik bis dahin geschaffen und toleriert hat.

Damit bleiben nicht nur die vorhandenen Chancen der Privatisierung ungenutzt. Die Veräußerung von Staatseigentum schafft vielmehr finanzielle Spielräume für eine neue Runde der alten Politik.

Ulrich Hoppe: Öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft der Gegenwart

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29—30, S. 3—15

Unter öffentlichen Unternehmen werden hier diejenigen Unternehmen (Betriebe) verstanden, deren Träger (Eigentümer) ganz oder zum überwiegenden Teil die öffentliche Hand ist. Bei der Mehrzahl dieser Unternehmen ist das finanzwirtschaftliche Ziel in die Rolle einer Nebenbedingung gedrängt. Man kann bei ihnen von einem Primat der Leistungskonzeption gegenüber der Gewinn- bzw. Finanzierungskonzeption sprechen. Das unmittelbare Ziel der Unternehmen liegt in der „optimalen Deckung vorhandener Bedarfe.“

Der so beschriebene Unternehmenstyp ist aus wirtschaftsordnungspolitischer Sicht nicht unumstritten. Wer in einer prinzipiell marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen Ordnung die Existenz staatlicher oder kommunaler Unternehmen bejaht bzw. ihren Einsatz fordert, ist beweispflichtig.

Öffentliche Unternehmen schaffen als „Infrastrukturunternehmen“ erst die Voraussetzungen, die Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems. Sie sind zugleich „Korrekturfaktoren“ dieses Systems, die als „Gegenmacht“ eingesetzt werden, um etwaigen einkommens- und vermögenspolitischen Fehlentwicklungen von vornherein entgegenzusteuern, die bei sich selbst überlassenen marktwirtschaftlichen Mechanismen entstehen können. Öffentliche Unternehmen sind Instrumente staatlicher oder kommunaler Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie sind Instrumente des staatlichen Verwaltungshandelns im weiteren Sinne. Ihre „Lückenbüßer“-Funktion, ein theoretisches Erbe des Kameralismus und der frühen deutschen ökonomischen Klassik, ist Bestandteil des heutigen Haushalts- und Gemeindefinanzrechts.

Hinsichtlich der öffentlichen Trägerschaft bei primär erwerbswirtschaftlichen Unternehmen könnte zum einen argumentiert werden, daß die Gewinne dieser sogenannten fiskalischen Unternehmen den öffentlichen Haushalt alimentieren und auf diese Weise „öffentlichen Interessen“ dienen. Zum anderen wird auf die „besonderen Verpflichtungen“ auch dieser Unternehmen hingewiesen. Die gesamtwirtschaftliche Instrumentalfunktion verlangt auf der einzelwirtschaftlichen Ebene einerseits die Klärung der betrieblichen Voraussetzungen (rechtlicher, institutioneller, struktureller Art) für ihre Erfüllung, andererseits die Erörterung ihrer Konsequenzen für die Betriebsprozesse von der Planung, der Beschaffung, der Finanzierung bis zur Angebotspolitik. Allerdings sichert die öffentliche Trägerschaft allein nicht die Erfüllung des öffentlichen Auftrags. Auch öffentliche Unternehmen bedürfen der „Kontrolle“. Vieles kann dabei schon durch die bloße Kritik der interessierten Öffentlichkeit bewirkt werden, wenn sie die politischen Instanzen zur Intervention zwingt: bei Preiserhöhungen, bei Leistungseinschränkungen, -einstellungen und -mängeln.

Heidrun Abromeit/Martin Schwoil: Privatwirtschaftliches Interesse oder Gemeinwohlverpflichtung? Management in öffentlichen Unternehmen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29—30/85, S. 16—29

Der Beitrag erörtert zunächst auf theoretischer Ebene (und in Auseinandersetzung mit einigen gängigen Mißverständnissen) den systematischen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, der stichwortartig zu charakterisieren ist als: mikroökonomische Orientierung und Marktsteuerung dort — makroökonomische Orientierung und politische Steuerung hier. Daran schließt sich eine Diskussion der Parallelitäten und Differenzen zwischen öffentlicher Unternehmung und Aktiengesellschaft (als Spezialfall der Privatunternehmung) an, namentlich im Hinblick auf das Problem der Manager-Autonomie.

Die Kombination der Tendenz zur Verselbständigung des Managements und der „Konvergenz“ des Verhaltens öffentlich-wirtschaftlicher Manager mit privatwirtschaftlichem Verhalten (wie sie von der „Konvergenztheorie“ als unvermeidlich behauptet wird) scheint politische Steuerung der öffentlichen Unternehmen unmöglich zu machen. Indessen gibt es Anzeichen dafür, daß Manager in öffentlichen Unternehmen spezifische, eigene Einstellungen und Verhaltensorientierungen entwickeln, deren bloße Existenz das Konzept der politischen Steuerung wieder aufwerten kann. Solche Indizien werden hier an zwei Fallbeispielen (eine britische nationalisierte Industrie und ein deutsches kommunales Unternehmen) nachgezeichnet. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit ein Zusammenhang zwischen der Herkunft dieser Manager und ihrer Verhaltensorientierung herstellbar ist.

In diesem Bereich gibt es allerdings bisher noch kaum gezielte Forschung. Auch die hier vorgelegten Ergebnisse sind daher noch sehr vorläufiger Natur.

Christoph Hüttig: Strategien der Entstaatlichung und der Konflikt um die öffentliche Wirtschaftstätigkeit. Die Alternativen der Privatisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/85, S. 30—37

Am Beispiel der jüngsten Privatisierungskampagne sollen über aktuelle Bezüge hinaus einige der ökonomischen, sozialen und politischen Hintergründe der neueren Entstaatlichungsstrategien beleuchtet werden.

Das Entstaatlichungsplädoyer, das sich insbesondere auf die öffentlichen bzw. gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen richtet, ist, so die These des Beitrags, eher durch wenig weitsichtige fiskalische, vor allem aber durch verteilungspolitische Interessen geprägt.

Ein rationales Kalkül, das diese Intentionen als Beitrag zur Entwicklung eines neuen gesellschaftspolitischen Regulierungsmodells ausweisen könnte, ist nicht erkennbar.

Heinz Buhofer/Werner W. Pommerehne: Des Guten zuviel? Zum Reiz der Privatisierung und zu einigen naheliegenden Alternativen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29—30/85, S. 38—46

Eindeutige Befunde, wonach öffentliche Unternehmen mit vergleichsweise höheren Kosten produzieren, sind für wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen nicht unmittelbar bedeutend. Kostenvergleiche weisen jedoch auf unternehmensexterne Ursachen hin. Die „Mehrkosten“ öffentlicher Unternehmen sind in Wirklichkeit Leistungen zugunsten politisch einflußreicher Gruppen. Ein öffentliches Unternehmen schützt sich um so besser vor Privatisierung, je höher die „Mehrkosten“ sind, die es in den Dienst solcher Interessengruppen stellt. Nur auf den Markt ausgerichtete Staatsunternehmen sind schutzlos gegenüber den kurzfristigen Zwängen haushaltspolitischer Mittelbeschaffung. Es ist zu bezweifeln, daß Privatisierungen dieser Art dazu beitragen, die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern.

Zur Durchsetzung eines nachfragegerechten Mitteleinsatzes liegen andere Möglichkeiten nahe: Öffentliche Unternehmen können durch eine klare Abgrenzung von Geschäftsbereichen und insbesondere durch eine Intensivierung des Wettbewerbs zu einem sparsamen und nachfragegesteuerten Mitteleinsatz angehalten werden. Solche Maßnahmen erscheinen volkswirtschaftlich gesehen lohnender als — wie im Rahmen der Privatisierungsdebatte — die Jagd nach vordergründigen Effizienzgewinnen.