

Jäger, Peter

**Article — Digitized Version**

## Öffentlich-wirtschaftliche Kriterien der Privatisierung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Jäger, Peter (1976) : Öffentlich-wirtschaftliche Kriterien der Privatisierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 11, pp. 569-575

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135011>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Öffentlich-wirtschaftliche Kriterien der Privatisierung

Peter Jäger, München

**Die gegenwärtige Privatisierungsdebatte wird stark von haushaltspolitischen Problemen geprägt. Eine solche Betrachtungsweise ist aber einseitig und führt nicht unbedingt zu sachgerechten Lösungen. Welche Kriterien müssen entsprechenden Entscheidungen zugrunde gelegt werden?**

---

Die gegenwärtige Diskussion über den Sinn einer Übertragung von staatlichen bzw. kommunalen Aufgaben, die bisher von öffentlichen Betrieben wahrgenommen werden, auf private Unternehmungen (Privatisierung) ist durch die schwierige finanzielle Situation der Gebietskörperschaften entscheidend geprägt worden. Einen für die Richtung der Auseinandersetzung um diese Frage besonders wirksamen Beitrag hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit seinem im August 1975 veröffentlichten Gutachten „Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland“<sup>1)</sup> geleistet. In diesem Beitrag wird die Privatisierung als *ein* mögliches Mittel zur Reduzierung der Haushaltsdefizite empfohlen. Dieser Rat wurde von den meisten, die seitdem zum Thema Stellung bezogen haben, bereitwillig als Richtschnur und hervorragendes Kriterium für die eigene Beurteilung von Privatisierungsvorschlägen herangezogen<sup>2)</sup>.

Überlegungen zur Privatisierung mit solchen zur Haushaltsentlastung zu verknüpfen, scheint auf den ersten Blick auch plausibel zu sein, läßt sich doch vorstellen, daß die Übertragung „defizitärer“ (aber eben nur solcher!) öffentlicher Aufgaben auf

Private im einen oder anderen Fall die Ausgaben öffentlicher Haushaltswirtschaften vermindert. So mag es z. B. sein, daß sich hier und da private Unternehmungen finden lassen, die bereit sind, bisher nicht ihre Kosten deckende öffentliche Leistungen mit vorerst unveränderten Entgelten zu übernehmen, auch wenn sie nicht mit öffentlichen Zuschüssen zur Deckung daraus etwa entstehender Verluste rechnen können. Es ist möglicherweise ihre vergleichsweise günstige Kostenstruktur<sup>3)</sup> und die mit der Erstellung der fraglichen Leistungen verbundene bessere Ausnützung der Beschäftigungsdegression der Kosten, die sie zu einer solchen Entscheidung befähigen.

Die Vermengung dieser beiden öffentlich-wirtschaftlichen Probleme fordert aber auch zur grundsätzlichen Kritik heraus. Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft hat in seiner Gegendarstellung zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF<sup>4)</sup> zu Recht darauf aufmerksam gemacht, daß durch die vordergründige Verknüpfung von Fragen des Abbaus von Haushaltsdefiziten mit jenen der Privatisierung die Gefahr besteht, eine „schiefe Logik“<sup>5)</sup> entstehen zu lassen. Denn mit ersteren sind – zweifellos besonders gewichtige und dringend zu lösende – finanzpolitische Probleme angesprochen, mit letzteren hingegen die Probleme, die bei der politischen Entscheidung darüber zu bewältigen sind, „ob ge-

---

1) Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 vom 16. August 1975, S. 1001 ff.

2) Vgl. z. B. Deutscher Städtetag: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A: DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, H. 2, Köln 1976, S. 6 u. 8.

3) Vgl. z. B. die Argumente, die diesbezüglich seitens der Standesorganisationen privater Omnibusunternehmer angeführt werden, so etwa bei W. O e l e r t: Reprivatisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, wo und wie?, in: Der Personenverkehr, 27. Jg. (1976), H. 4, S. 108 ff.

4) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft: Privatisierung öffentlicher Unternehmen – kein Mittel zum Abbau von Haushaltsdefiziten. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., H. 13, Berlin 1976, insbes. S. 10 ff.

5) Ebenda, S. 11.

---

*Dr. Peter Jäger, 34, Dipl.-Kaufmann und Wirtsch.-Ingenieur, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München.*

wisse Leistungen als öffentliche Aufgabe – aus wohlüberlegten Gründen – durch öffentliche Einrichtungen und Unternehmen zu erbringen sind, auch dann, wenn dies nur über eine Erhöhung der ‚Staatsquote‘ durchzuführen ist“<sup>6)</sup>.

Die Gründe für die Entscheidung, öffentliche Aufgaben entweder durch öffentliche Betriebe erfüllen zu lassen oder Privaten zur Disposition zu stellen, sind im wesentlichen andere als jene der Entscheidung über die Mittelaufbringung für den Haushaltsausgleich. Die Privatisierung vornehmlich unter dem Gesichtspunkt einer etwa zu erzielenden Haushaltsentlastung zu beurteilen, ist deshalb höchst einseitig und führt keinesfalls zu einer sachgerechten Lösung des Entscheidungsproblems. Die für nötig erachtete Korrektur verlangt, daß Kriterien erarbeitet werden, nach denen die Privatisierungsfrage sachgerecht beantwortet werden kann. In diesem Beitrag stehen die ökonomischen, genauer: die öffentlich-wirtschaftlichen und damit auch wirtschaftspolitischen Kriterien der Privatisierung im Mittelpunkt des Interesses. Gegenstand der Betrachtung ist die Frage der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, nicht die vergleichsweise einfach zu lösende Frage der Privatisierung von Annexaufgaben (z. B. Reinigungs-, Datenverarbeitungs-, Fortbildungs-, Bewachungsaufgaben) öffentlicher Betriebe.

### Wirtschaftsordnung und Zweckmäßigkeit

Ob die Befriedigung bestimmter Bedürfnisse weiterhin von der öffentlichen Hand oder nunmehr von Privaten wahrgenommen werden soll, ist erstens eine Frage, die an das Grundsätzliche unserer Wirtschaftsordnung rührt. Sie tangiert nämlich das Problem, ob die (zunehmende) öffentliche Wirtschaftstätigkeit mit der freiheitlich-individualistischen, dem Prinzip nach marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar ist.

Die Privatisierung ist zweitens eine Angelegenheit der Zweckmäßigkeitsprüfung und damit des Effizienzvergleichs, wenn der Begriff der Effizienz nur weit genug, nämlich problemadäquat gefaßt wird. Letzteres hat wegen der Dimensionen öffentlicher Aufgaben dadurch zu geschehen, daß in den Begriff der Effizienz zum einen nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Komponenten eingeschlossen werden. Zum anderen sind nicht nur die vom herkömmlichen Rechnungswesen ermittelten (erwerbswirtschaftlichen) Erfolgselemente einzubeziehen, sondern auch alle entscheidungsrelevanten sozialökonomischen.

Was die zuerst angesprochene wirtschaftsordnungspolitische Grundsatzfrage angeht, so ist all

<sup>6)</sup> Ebenda.

jenen, die im öffentlichen Eigentum an Betrieben einen ausreichenden Grund für deren Existenz sehen und deshalb Privatisierungsmaßnahmen generell für unnützlich halten, die subsidiäre Funktion öffentlicher Betriebe bewußt zu machen. Die Subsidiarität öffentlichen Wirtschaftens stellt gewissermaßen den Leitgedanken (unter anderem auch) für Privatisierungsüberlegungen dar. Mit der in praxi weiterhin anzustellenden Zweckmäßigkeitsprüfung sollen die Chancen und Risiken möglichst treffsicher abgeschätzt werden, die, vom Standpunkt des öffentlichen Auftraggebers aus gesehen, mit einer Privatisierung verbunden sein können. Dafür werden zuerst Vorstellungen darüber benötigt, welche Effizienz bei der Aufgabenerfüllung durch öffentliche Betriebe zu erwarten ist. Gelingt die Ermittlung der öffentlich-wirtschaftlichen Effizienz, kann diese im konkreten Fall als Maßstab für den Effizienzvergleich und damit als Kriterium für die Privatisierungsentscheidung verwandt werden.

### Lückenbüßerfunktion öffentlicher Betriebe

Der privatwirtschaftliche und der öffentlich-wirtschaftliche Sektor haben in wirtschaftsordnungspolitischer Sicht nicht dasselbe Gewicht. In einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Ordnung ist im Zweifelsfall marktwirtschaftlichen Lösungen wirtschaftlicher Probleme der Vorzug zu geben, d. h., sie rangieren grundsätzlich vor öffentlich-wirtschaftlichen Mitteln und Wegen. Eine solche Wirtschaftsordnung kann deshalb als imparitätisch-dualistisch bezeichnet werden<sup>7)</sup>. Einem Wachstum der öffentlichen Wirtschaft ungezügelter Lauf zu lassen, hieße in Kauf zu nehmen, daß ab einer gewissen Schwelle in steigendem Maße die Vorteile vernichtet werden, die eine von der Marktwirtschaft entscheidend geprägte und von der öffentlichen Wirtschaft ergänzte Wirtschaftsordnung zu bieten vermag. Die einer solchen Entwicklung überlassene Gesellschaftswirtschaft würde wegen der zu großen Teilen andersgearteten, nicht-marktwirtschaftlichen Strukturelemente der öffentlichen Wirtschaft verwaltungswirtschaftliche Züge annehmen. Der geeignete Weg, dies zu verhindern, besteht unter anderem darin, daß die öffentliche Hand dem privatwirtschaftlichen Bemühen um Leistungsangebote möglichst großen Spielraum beläßt. Sie kann sich darauf beschränken, die für das Funktionieren der Gesellschaft im allgemeinen und ihrer freiheitlich-individualistischen Wirtschaft im besonderen notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, und nur beim Vorliegen besonderer, überwiegend in marktwirtschaftlichen

<sup>7)</sup> Die Dualismus-Konzeption geht auf Hans Ritschl zurück. Vgl. zuletzt H. Ritschl: Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 9, 2. Aufl., Frankfurt/Main 1975.

Unzulänglichkeiten zu suchender Gründe komplementäre Leistungsangebote bereitstellen.

Wenigstens in bezug auf das Letztgenannte kann durchaus treffend und ohne damit eine Gering-schätzung zu verbinden, von einer Lückenbüßerfunktion<sup>8)</sup> gesprochen werden, die öffentliche Betriebe in unserer Gesellschaftswirtschaft erfüllen. Das Vorhandensein marktwirtschaftlich ausgesparter Lücken und die öffentliche Aufgabe, diese auszufüllen, rechtfertigen die Existenz öffentlicher Betriebe. Solche Lücken entstehen vor allem dadurch, daß private Unternehmungen manche Ver- und Entsorgungsaufgaben mangels ausreichender Verdienstchancen nicht wahrnehmen oder bestimmte Leistungen nicht im gesellschaftlich gewünschten Maße erbringen<sup>9)</sup>. Die solcherart mit der Lückenbüßerthese gelieferten Begründungen für das öffentlich-wirtschaftliche Tätigwerden sind allerdings nicht genügend eingrenzend und zu wenig konkret, um die Gefahr zu bannen, daß die öffentliche Wirtschaft einen unangemessen hohen Anteil an der Gesamtwirtschaft erringt. Sie lassen aber auch nicht annähernd vollständig den heutigen und künftigen Bestand an öffentlichen Aufgaben erkennen. Mit diesen Begründungen kann weder die Forderung gestützt werden, daß der derzeitige Staatsanteil zu reduzieren sei, noch jene, daß dies mittels Privatisierung zu geschehen habe<sup>10)</sup>.

#### Privatisierungskalküle als Daueraufgabe

Die Gründe, die dafür sprechen, daß sich die öffentliche Hand eigener Betriebe zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, können nicht allgemein, sondern nur im einzelnen Fall hinreichend sinnfälliger bestimmt werden. Die mit der Maxime der grundsätzlichen Bevorzugung privatwirtschaftlicher Lösungen und der Lückenbüßerfunktion öffentlicher Leistungsangebote verbundenen Vorstellungen bieten für solche politischen Einzelfallentscheidungen nur eine grobe, wenn auch unverzichtbare Richtschnur. Sie hält die Zuständigen dazu an nachzuprüfen, ob für die jeweilige Aufgabenerfüllung statt öffentlicher Betriebe private Unternehmungen in Frage kommen, und läßt Privatisierungskalkulationen zur Daueraufgabe werden. Damit ist die Notwendigkeit belegt, die öffentlich-betriebliche Aufgabenerledigung ständig auf ihre Privatisierungsmöglichkeiten hin auszuloten.

<sup>8)</sup> Zu dieser vgl. T. Thiemeyer: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970, S. 24 f.

<sup>9)</sup> Vgl. dazu K. Oettle: Grenzen und Möglichkeiten einer unternehmensweisen Führung öffentlicher Betriebe, in: Die informierte Unternehmung, Festschrift für Max Rembeck, hrsg. von H. Rühle von Lilienstern, Berlin 1972, S. 131 f.

<sup>10)</sup> Diese Forderungen finden sich z. B. in der neuesten Denkschrift der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft: Die wirklichen Reformen stehen noch aus. Entlastung der öffentlichen Haushalte durch mehr Ehrlichkeit, in: Marktwirtschaftlicher Spezial-Dienst, Sonderausgabe, Nr. 34, 1975, S. 6.

Aus dem vorgestellten wirtschaftsordnungspolitischen Leitbild ist des weiteren abzuleiten, daß solche Tätigkeiten der Privatisierung anzuzufordern sind, die die öffentliche Hand *ausschließlich* wegen der Erwerbserzielung selbst wahrnimmt. Denn die allein diesem und nicht einem öffentlich-wirtschaftlichen Sinn gewidmeten Unternehmungen öffentlicher Eigentümer sind systemfremde Elemente unserer Wirtschaftsordnung<sup>11)</sup>.

Dem oft angeführten Argument, diese Unternehmungen seien durch ihre gemeinnützige Gewinnverwendung existenzberechtigt, kann nicht gefolgt werden. Wenn es allgemein gültig wäre, könnte mit ihm auch eine gänzlich sozialisierte Gesellschaftswirtschaft gerechtfertigt werden. Das Erwerbsstreben ist offensichtlich keine öffentliche Aufgabe und das allein darauf gerichtete Wirtschaften der öffentlichen Hand ist mit der für sie maßgeblichen subsidiären Funktion nicht zu vereinbaren.

Diesem wirtschaftsordnungspolitischen Verständnis widerspricht es aber keineswegs, wenn öffentliche Betriebe in Erfüllung öffentlicher Leistungsaufgaben gelegentlich oder dauernd Gewinne erzielen. Zwar können dem aus anderen Überlegungen heraus gewisse Grenzen gesetzt sein. So kann etwa die öffentlich-betriebliche Gewinnerwirtschaftung als besterungsähnlicher Vorgang begriffen werden, dessen Ausmaß weitgehend der demokratisch legitimierten Beschlußfassung entzogen ist. Im hier aufgeworfenen Zusammenhang wäre es jedoch völlig abwegig, davon auszugehen, daß *jedliches* erwerbswirtschaftlich erfolgreiche öffentliche Wirtschaften a priori der Privatisierung anheimzustellen sei, wie es etwa mit dem des öfteren zu hörenden Schlagwort „Privatisierung der Gewinne – Sozialisierung der Verluste“<sup>12)</sup> zum Ausdruck kommt! Der wirtschaftsordnungspolitische Leitgedanke regelt das Verhältnis zwischen öffentlich-wirtschaftlichem und privatwirtschaftlichem Sektor keinesfalls derart, daß ersterem verlustbringende und letzterem gewinnbringende Aufgaben zuzuordnen wären. Anders ausgedrückt: Er macht nicht gewinnbringende zu privaten und verlustbringende zu öffentlichen Aufgaben. Die Frage ist also nicht, ob öffentliche Überschußbetriebe zu privatisieren sind oder nicht, sondern vielmehr, ob der hauptsächlichste Zweck des öffentlichen Wirtschaftens mit unserer Wirtschaftsordnung konform geht oder nicht.

Sieht man von dem Fall ab, daß sich die Privatisierung für Unternehmungen der öffentlichen Hand

<sup>11)</sup> Vgl. auch K. Oettle: Öffentliche Betriebe, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., 2. Bd., Stuttgart 1975, Sp. 2792 f.

<sup>12)</sup> K. Hirche: Die Komödie der Privatisierung. Der Kampf um die öffentliche Wirtschaft, 2. Aufl., Köln 1959, S. 81; vgl. auch die dort geübte Kritik an diesem Schlagwort!

anbietet, die ausschließlich um erwerbswirtschaftlicher Erfolge willen wirtschaften, reichen aus den genannten Gründen wirtschaftsordnungspolitische Überlegungen für Privatisierungskalküle nicht aus. Es müssen Zweckmäßigkeitüberlegungen hinzutreten, mit denen zu prüfen ist, ob die jeweilige Aufgabe öffentlich-betrieblich oder privatunternehmerisch effizienter erfüllt werden kann. Dabei verbietet es sich, als Ausgangspunkt jenes häufig anzutreffende Zerrbild zu wählen, mit dem behauptet wird, öffentliches Wirtschaften sei von vornherein ineffizienter, „weniger rationell“<sup>13)</sup> als privates Wirtschaften.

### Unzulässige Effizienzmaßstäbe

Die unterstellte hohe Effizienz der Privatwirtschaft wird regelmäßig damit begründet, daß bei dieser schon der Wettbewerbsdruck und die Rentabilitätsstrebigkeit zum „verbilligenden Vorteil wirtschaftlichen Denkens“<sup>14)</sup> führen würde, die hohe Rendite das „Zeichen der richtigen Verbraucherbedienungs“<sup>15)</sup> sei. Diesen Ansichten liegt ein zweifacher Irrtum zugrunde. Es wird dabei erstens verkannt, daß das, was das effiziente, das rationale Wirtschaften ausmacht, nicht ohne Bezug auf die materialen Wirtschaftszwecke festgestellt werden kann und daß sich die beiden Wirtschaftstypen gerade darin wesentlich unterscheiden. Der erwerbswirtschaftliche Erfolgsmaßstab wird unzutreffend und daher unzulässig verallgemeinert. Betriebe, denen die hohe Rendite fehlt, werden als ineffizient diskreditiert, auch wenn sie – wie die öffentlichen Betriebe – entweder überhaupt nicht oder nicht in der Hauptsache der Rentabilität wegen wirtschaften.

Nimmt man zum anderen zugunsten der Verfechter der obigen Behauptungen an, sie würden zwischen Rentabilität und Wirtschaftlichkeit unterscheiden und der Meinung sein, daß die privatwirtschaftliche Leistungserstellung mit geringerem Mitteleinsatz bewerkstelligt wird als die vergleichbare öffentlich-wirtschaftliche, so mag dies in vielleicht nicht wenigen Fällen tatsächlich zutreffen. Der dafür angeführten Begründung muß jedoch widersprochen werden. Die These, nur der Wettbewerbsdruck und die Rentabilitätsstrebigkeit würden gleichsam automatisch zu hoher einzelwirtschaftlicher Wirtschaftlichkeit führen, ist unhaltbar. Einerseits findet sich unwirtschaftliches Verhalten auch bei privaten Unternehmen, sogar bei solchen, die eine hohe Rentabilität erwirtschaften. Andererseits läßt sich wirtschaftliches Handeln beispielsweise mit der Vorgabe von Leistungs- und Kosten-

normen sowie mit Soll-Ist-Vergleichen selbst bei jenen öffentlichen Betrieben gewährleisten, die ihre Leistungen unentgeltlich abgeben. Leistungs- und Kostenbewußtsein ist kein privatwirtschaftliches Privileg!

### Öffentlich-wirtschaftliche Effizienz

Ausschlaggebend bei der fraglichen Zweckmäßigkeitprüfung sind nicht erwerbswirtschaftliche, sondern öffentlich-wirtschaftliche Effizienzkriterien. Wenn zu kalkulieren ist, ob eine an sich öffentliche Aufgabe künftig von Privaten wahrgenommen werden soll, sind an die in Frage kommende privatwirtschaftliche Aufgabenerfüllung dieselben Maßstäbe anzulegen, die für die öffentlich-wirtschaftliche Aufgabenerledigung gelten. Vorausgesetzt wird dabei, daß der politische Auftraggeber seine Ansprüche, die er hinsichtlich der Aufgabenerledigung und der Möglichkeit ihrer Beeinflussung hat, *nicht* danach differenziert, ob sich ein öffentlicher Betrieb oder eine private Unternehmung der Aufgabe annimmt. Diese Voraussetzung wäre nicht erfüllt, wenn der politische Auftraggeber für den Privatisierungsfall beispielsweise bereit ist, geringere private Bereithaltungskapazitäten und damit höhere kollektive Versorgungsrisiken hinzunehmen. Kann dies außer Betracht bleiben, ist eine Privatisierung dann zu empfehlen, wenn Private die Aufgabe vermutlich mindestens mit der gleichen Effizienz erfüllen wie die jeweils von öffentlichen Betrieben erreichbare öffentlich-wirtschaftliche Effizienz.

Damit problemadäquate, gut fundierte Privatisierungsentscheidungen getroffen werden können, ist also zunächst die jeweilige öffentlich-wirtschaftliche Effizienz der Aufgabenerfüllung zu ermitteln. Sodann ist zu prüfen, ob Private in der Lage sind, diesem Maßstab zu entsprechen. Auf einen auf dieser Basis aufgebauten Effizienzvergleich stellt offenbar auch der Gesetzgeber ab, wenn er z. B. in der Gemeindeordnung des Freistaates Bayern festlegt, daß eine Gemeinde sogenannte wirtschaftliche Unternehmen unter anderem nur dann errichten, übernehmen oder erweitern darf, wenn „der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann“<sup>16)</sup>.

Erläuterungsbedürftig ist, was unter öffentlich-wirtschaftlicher Effizienz zu verstehen ist und wie sie ermittelt werden kann. Der Ausdruck „Effizienz“ gibt zunächst nur die Fähigkeit an, zur Zielerreichung beizutragen, wobei völlig offen bleibt, welche Ziele mit welchen Mitteln in welcher Intensität erreicht werden sollen. Er bleibt auch dann

<sup>13)</sup> Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft: Die wirklichen Reformen stehen noch aus, a. a. O., S. 6.

<sup>14)</sup> Ebenda; vgl. dort auch S. 5.

<sup>15)</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>16)</sup> Artikel 89 Abs. 1 Ziffer 3 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. 1. 1952 (BayBS. I, S. 461), i. d. F. der Bek. vom 5. 12. 1973 (GVBl. S. 599).

eine Leerformel, wenn man damit ein Ertrag-Einsatz-Verhältnis ansprechen möchte. Es lassen sich mindestens so viele Effizienzkennziffern bilden, wie ein Betrieb Ziele zu erreichen hat. Strenggenommen dürfte von der betrieblichen Effizienz eigentlich nur dann die Rede sein, wenn es gelänge, die Menge der Teileffizienzen zu einem Gesamtausdruck zusammenzufassen. Das setzt jedoch unter anderem voraus, daß alle Größen in einer Dimension, im Idealfall der monetären, gefaßt werden können. In bezug auf die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz heißt das, daß die mehr oder minder große Fähigkeit eines öffentlichen Betriebes zur Aufgabenerfüllung mit dem mehr oder minder großen Verhältnis vom Geldwert der Aufgabenerfüllungsgrade zu jenem des Mitteleinsatzes zu kennzeichnen wäre. Der Ermittlung einer solch umfassenden Effizienzgröße stellen sich jedoch erhebliche Schwierigkeiten entgegen, die keineswegs nur die monetäre Bewertung betreffen. Um systematisch zu ihnen zu gelangen, empfiehlt es sich, auf ihre Ursachen, als da sind die zielbedingten und gegenstandsbedingten Eigenarten öffentlicher Betriebe<sup>17)</sup> zurückzugreifen.

#### Zielbedingte Eigenarten

Öffentliche Betriebe sind ebenso wie private Unternehmungen Instrumente in der Hand ihrer Eigentümer. Im Gegensatz zu diesen dienen sie aber nicht der Erwerbserzielung, sondern der öffentlichen Ordnungs- und Leistungs politik. Ihr Sinn ist also öffentlich-politisch bestimmt. Für öffentliche Betriebe gilt daher nicht das Erwerbsprinzip, sondern das öffentlich-wirtschaftliche Dienstprinzip<sup>18)</sup>: Sie sind in den Dienst öffentlicher Aufgaben gestellt. Was als öffentliche Aufgabe gilt, bleibt politischen Entscheidungen überlassen. Hierfür sind Werturteile nötig; diesbezügliche Lösungen sind nicht „rein rational“ zu erlangen<sup>19)</sup>. Das mögliche Aufgabenspektrum ist mannigfaltig. So können öffentliche Betriebe etwa schutz-, raumordnungs-, energie-, verkehrs-, gesundheits-, bildungs-, wettbewerbs- und sozialpolitische Aufgaben haben. Die öffentlichen Aufgaben sind vielfach äußerst komplex. Die Zielvorgabe für die öffentlichen Betriebe ist nicht zuletzt deswegen oftmals vage und für die dort Verantwortlichen deshalb inoperational. Im Gegensatz zu erwerbswirtschaftlichen Erfolgen sind daher Erfüllungsgrade öffentlicher Aufgaben schwer zu belegen. Bedeutsam für die Effizienzermittlung ist

<sup>17)</sup> Zur Unterscheidung dieser Eigenarten siehe K. Oettle: Einzeleleistungs- und Gewährleistungsbetriebe, Sonderdruck der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), 1974.

<sup>18)</sup> Vgl. K. Oettle: Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg. (1964), S. 28.

<sup>19)</sup> Vgl. hierzu, was Theo Thiemyer über die Möglichkeiten der Bestimmung des Gemeinwohls schreibt: T. Thiemyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 54 ff.

auch die Gliedschaft öffentlicher Betriebe: Sie sind institutionell und funktionell in das öffentlich-politische Instrumentalsystem eingebunden. Hieraus ergeben sich über Zweck-Mittel-Interdependenzen zahlreiche Berührungspunkte mit den Effizienzen anderer Instrumente<sup>20)</sup>. Die öffentlich-politischen Instrumente können sich gegenseitig unterstützen, ersetzen oder aufheben.

#### Gegenstandsbedingte Eigenarten

Öffentliche Betriebe leisten ebenso wie private Unternehmungen etwas für Dritte. Wie diese erbringen die meisten öffentlichen Betriebe Einzelleistungen, d. h. Sach- und Dienstleistungen. Ihre wichtigste gegenstandsbedingte Eigenart besteht darin, daß sie darüber hinaus auch Gesamtheitsleistungen<sup>21)</sup> erstellen. Diese werden nicht wie die Einzelleistungen an einzelne Empfänger oder Empfängergruppen, sondern an die Gesamtheit abgegeben. Die mit Gesamtheitsleistungen befaßten öffentlichen Betriebe (so etwa große Teile der öffentlichen Verwaltung) gewährleisten gesellschaftlich erwünschte Zustände oder Entwicklungen (z. B. jene der inneren und der äußeren Sicherheit, der Rechtsstaatlichkeit, des Umweltschutzes). Für Gesamtheitsleistungen muß der einzelne kein spezielles Entgelt zahlen, und er kann von ihnen auch nicht ausgeschlossen werden (unteilbare Kollektiv-Güter im Sinne Margit Casels, spezifisch öffentliche Güter im Sinne Richard A. Musgraves): Der Marktmechanismus ist daher nicht anwendbar. Das Fehlen eines echten marktverkehrlichen Verhältnisses zu den Leistungsempfängern ist auch bei solchen öffentlichen Einzelleistungen zu konstatieren, die nicht nur um der Bedarfsdeckung, sondern auch um der Gewährleistung willen erbracht werden (Mischgüter bzw. meritorische Güter). Mit ihnen sind positive Externalitäten verbunden, und öffentliche Betriebe haben sich bei deren Dimensionierung vielfach an dem erwünschten Ausmaß der letzteren zu orientieren, so z. B. im Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrswesen. Die vorgeführte Eigenart öffentlicher Betriebe läßt eine weitere hervortreten: Bei zahlreichen öffentlichen Betrieben, namentlich bei solchen, die ihre Leistungen unentgeltlich abgeben, fehlt der unmittelbare Zusammenhang zwischen der Leistungsabgabe und den Ertragseinnahmen. Dort, wo er gegeben ist, wird er zumeist von außermärklichen Interdependenzen überdeckt.

Aus den ziel- und gegenstandsbedingten Eigenarten öffentlicher Betriebe ergeben sich für die fragliche Effizienzermittlung und damit für das

<sup>20)</sup> Zu solchen Zweck-Mittel-Interdependenzen und ihren Folgen vgl. etwa H. Reiner mann: Wirtschaftlichkeitsanalysen, Handbuch der Verwaltung, H. 4.6, Köln usw. 1974, S. 50 ff.

<sup>21)</sup> Zur Unterscheidung von Einzelleistungen und Gesamtheitsleistungen (Gewährleistungen) siehe K. Oettle: Einzeleleistungs- und Gewährleistungsbetriebe, a. a. O., S. 3 ff.

Privatisierungskalkül folgende Konsequenzen und Komplikationen.

### Konsequenzen für die Effizienzermittlung

*Erstens* ist festzustellen, daß die Effizienz eines öffentlichen Betriebes eigentlich nicht isoliert, sondern mittels einer das gesamte System der öffentlichen Wirtschaft erfassenden Totalbetrachtung ermittelt und beurteilt werden müßte. Nur mit dieser wären die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die erwähnten Zweck-Mittel-Interdependenzen vollständig berücksichtigt werden könnten. Erst dann wäre auch die Frage theoretisch einwandfrei zu beantworten, ob die öffentlichen Mittel rational, d. h. unter Beachtung des ökonomischen Prinzips, auf die öffentlichen Zwecke verteilt wurden. Bei ihr muß nämlich auf den Nutzen alternativer öffentlich-wirtschaftlicher Handlungen, also auf Opportunitätskosten Bezug genommen werden<sup>22)</sup>. Das dafür erforderliche Totalmodell der öffentlichen Wirtschaft muß jedoch aus vielerlei Gründen<sup>23)</sup>, von denen hier nur einer genannt werden soll, Utopie bleiben: Es ist unrealistisch, davon auszugehen, daß sich alle Wirkungszusammenhänge kausal erklären und messen ließen. Man ist im sozialwirtschaftlichen Bereich vielmehr auf plausible Hypothesen, auf „begründete Vermutungen“<sup>24)</sup> über die Zweck-Mittel-Beziehungen verwiesen<sup>25)</sup>! Vollkommene und unangreifbare Lösungen gibt es hier nicht, eher bescheideneren Ansprüchen gerecht werdende Ersatz- bzw. Näherungslösungen.

Die Effizienzermittlung hat sich *zweitens* nicht lediglich auf die Feststellung der „Rationalität des innerbetrieblichen Leistungsvollzugs“<sup>26)</sup> zu beschränken, also etwa darauf, welche Leistungsmengen zu welchen Kosten erstellt wurden (sogenannte Kostenwirtschaftlichkeit). Die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz erstreckt sich vielmehr auf die vom öffentlichen Betrieb zu bewirkenden sozialökonomischen (gemeinwirtschaftlichen) Erfolge, d. h. also, auf die Erfüllungsgrade der ihnen auferlegten öffentlichen Aufgaben einerseits und auf den dafür aufgewandten Mitteleinsatz andererseits. Nicht der politisch-instrumentale Einsatz (die öffentlich-betrieblichen „Sekundärleistungen“)<sup>27)</sup>

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. L. Mülhaupt: Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeindegewirtschaft und die Problematik ihrer Messung, in: Finanzarchiv N.F., 8. Bd. (1941), S. 99 ff.; H. Reimann: Wirtschaftlichkeitsanalysen, a. a. O., S. 5 f.

<sup>23)</sup> Zu einigen von ihnen vgl. ebenda, S. 9 ff.

<sup>24)</sup> G. Weisser: Die Unternehmensmorphologie – nur Randgebiet? Bemerkungen zu ihrer Erkenntniskritik und Methodologie, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 8. Bd. (1966/67), S. 24.

<sup>25)</sup> Zur Kritik an der Interpretation von Input-Output-Relationen als Kausalverhältnisse vgl. auch T. Thiemeyer: Von „Messen“ keine Rede, in: Wirtschaftswoche Nr. 23 vom 1. 6. 1973, S. 38.

<sup>26)</sup> T. Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 259.

<sup>27)</sup> S. Eichhorn: Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlichen Verhaltens, Berichte des Deutschen Krankenhausinstituts e. V., Nr. 68, 1975, S. 4.

ist die hierfür relevante Zählergröße, sondern dessen Ergebnis (die öffentlich-betrieblichen „Primärleistungen“)<sup>28)</sup>. Das Ergebnis besteht in den vom Betrieb gestifteten sozialen Nutzen, denen die etwa verursachten sozialen Kosten gegenüberzustellen sind. Öffentlichen Betrieben ist mit den öffentlichen Aufgaben aufgegeben, soziale Nutzen zu stiften bzw. soziale Kosten möglichst zu vermeiden oder doch gering zu halten. Sie haben also Sozialnutzenstiftungsziele und Sozialkostenvermeidungsziele zu erreichen<sup>29)</sup>. Darauf bezogene Erfolge sind aber mittels einzelwirtschaftlicher Leistungsmerkmale (z. B. der Zahl der geleisteten Pflgetage, Personenkilometer, Unterrichtsstunden, Gigawattstunden) nicht hinreichend erfaßt.

Für die Effizienzermittlung sind *drittens* konkret formulierte öffentliche Aufgaben nötig. Der geeignetste Weg, die zumeist komplexen und mehrdimensionalen öffentlichen Aufgaben „meßbar“ zu machen, ist nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung wohl die Verwendung von Sozialindikatoren. Diese kennzeichnen als Ersatzmerkmale jene nicht direktem Messen zugänglichen gesellschaftlichen Zustände und Entwicklungen, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben angestrebt werden. Sozialindikatoren für die Effizienzermittlung nutzbar zu machen, hat zum einen den gewichtigen Vorteil, daß größere Klarheit über die von öffentlichen Betrieben zu erreichenden und tatsächlich erreichten Zweckerfolge herrscht. Freilich ist zu bedenken, daß diese von anderen als den betrachteten öffentlich-betrieblichen Mitteleinsätzen mitbewirkt sein können (Erfolgsspaltungsproblem). Zum anderen muß aber mit der Verwendung von Sozialindikatoren auf den Anspruch verzichtet werden, die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz in *einer* Größe rechnerisch auszudrücken. Es müssen vielmehr viele Erfolgsindikatoren gesammelt werden, die wegen ihrer Unvergleichbarkeit nur gedanklich zu einem Gesamturteil zusammengefaßt werden können. Zudem bestehen vielfach unüberwindbare Schwierigkeiten, den Indikatoren verursachungsgerecht die jeweils zugehörigen Mitteleinsätze zuzuordnen. Die Bildung sozialökonomischer Teileffizienzen ist deshalb oft ausgeschlossen. Die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz kann dann nur für den gesamten Betrieb, und zwar durch die Gegenüberstellung der mittels Sozialindikatoren gekennzeichneten Zweckerfolge und der insgesamt eingesetzten Mittel ermittelt werden.

*Viertens* ist augenscheinlich, daß man sich bei der öffentlich-wirtschaftlichen Effizienzermittlung in nur sehr begrenztem Maße der monetären Bewertung bedienen kann; denn die öffentlichen Leistungen

<sup>28)</sup> Ebenda.

<sup>29)</sup> Vgl. P. Jäger: Rechenschaftslegung über die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben – die soziale Erfolgswürdigung öffentlicher Betriebe, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 10. Bd. (1972/75), S. 366 ff.

sind ja zu einem wesentlichen Teil Gesamtheitsleistungen, für die es keine Marktpreise gibt. In vielen Fällen hat man sich bei der Erfolgsdarstellung mit naturalen (technischen, physischen) oder gar nur verbalen Angaben zu begnügen. Keinesfalls reicht es jedoch aus, für die Kennzeichnung öffentlich-wirtschaftlicher Erfolge die vom Betrieb etwa erzielten Leistungserlöse heranzuziehen. Sie erfassen nicht annähernd die Aufgabenerfüllungsgrade, derentwegen ein öffentlicher Betrieb tätig ist. Weniger schwierig, dennoch aber nicht unproblematisch ist die monetäre Bewertung auf der Einsatzseite. Hier handelt es sich zwar fast immer um marktlich beschaffte Ressourcen. Wird aber bedacht, daß manche Einsatzfaktoren keine Marktpreise haben, die dem öffentlichen Interesse am Schutz vor ihrer rücksichtslosen Ausbeutung entsprechen, so wird offenbar, daß hier ebenfalls Bewertungsprobleme vorhanden sind. Sie zeigen sich auch, wenn man in den Einsatz den Vertrauenskredit einbezieht, den ein öffentlicher Betrieb zur Ausschöpfung seines Gestaltungsspielraumes bei seinen Partnern hat und den er ausnützen oder verspielen kann<sup>30)</sup>.

*Fünftens* ist zu beachten, daß die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz rational nicht unabhängig davon beurteilt werden kann, ob dem öffentlichen Auftraggeber beim jeweiligen Betrieb die Durchgriffsmöglichkeiten gewährleistet sind, die er gemäß dem Instrumentalprinzip zur Sicherung der sinnadäquaten Erfüllung öffentlicher Aufgaben für nötig erachtet. Das öffentlich-politische Bedürfnis nach solchen Durchgriffsmöglichkeiten besteht offenbar insbesondere in bezug auf die Gestaltung der betrieblichen Angebotseigenschaften (Leistungsarten, -quantitäten und -qualitäten, Versorgungsgebiet und -zeiten, Leistungsentgelte). Zu seiner Befriedigung bedarf es ausreichender Kontroll- und Sanktionsrechte sowie der Möglichkeiten, sie wirkungsvoll wahrzunehmen. Bei Privatisierungsmaßnahmen sind Gefährdungen der Durchgriffsmöglichkeiten wahrscheinlich<sup>31)</sup> und daher ins Kalkül zu ziehen.

### Schlußfolgerungen

Aus den bisherigen Betrachtungen wird deutlich, mit welchen Schwierigkeiten man bei Privatisierungsentscheidungen konfrontiert wird, wenn diese rational fundiert sein sollen. Es geht bei den dafür anzustellenden Zweckmäßigkeitüberlegungen nicht einfach um einen Effizienzvergleich, der sich lediglich auf das jeweilige Verhältnis einzelwirtschaftlicher (Sekundär-)Leistungen zu ihren Kosten

oder gar ausschließlich auf letztere stützt. Damit die Chancen und Risiken einer Privatisierung für den öffentlichen Auftraggeber und somit letztlich für die Adressaten seiner Politik abgeschätzt werden können, bedarf es vielmehr der Bezugnahme auf die Effizienz desjenigen Instruments, auf dessen Einsatz gegebenenfalls verzichtet wird, nämlich des zu privatisierenden öffentlichen Betriebes. Der Rekurs auf die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz zwingt zur Besinnung auf die mit der Aufgabenerfüllung verfolgten politischen Absichten und bringt damit mehr Klarheit in die Privatisierungsdiskussion. Er zeigt des weiteren auf, welche betrieblichen Bedingungen gegeben sein müssen, wenn die Aufgabenerledigung auf Dauer, und dem Willen des Auftraggebers entsprechend, gesichert sein soll. Mit ihm wird bewußt gemacht, daß sich die öffentliche Hand mit der Privatisierung eines Instrumentes begibt, das die Wirksamkeit anderer öffentlich-politischer Instrumente (z. B. siedlungspolitisch motivierter direkter Subventionen, anderer öffentlicher Betriebe) vielleicht besonders stark beeinflußt. Wird erwogen, nur Teile der Erledigung öffentlicher Aufgaben zu privatisieren (Teilprivatisierung), hält der Maßstab der öffentlich-wirtschaftlichen Effizienz dazu an, nachzuprüfen, ob nicht dadurch Effizienzeinbußen bei der Erfüllung der beim öffentlichen Betrieb verbleibenden öffentlichen Aufgaben zu verzeichnen sind. So ist es durchaus denkbar, daß die mit einem öffentlich-betrieblichen Gesamtangebot (z. B. im öffentlichen Personen-Nahverkehr) verfolgte Bedarfslenkungsabsicht (z. B. die Reduzierung der Automobilbenutzung im Stadtkern) dadurch konterkariert wird, daß Angebotsteile (z. B. Zubringerverkehre für die S-Bahn) ausgegliedert und privatwirtschaftlichen Ausgestaltungsinteressen überlassen werden.

Vor der sachgerechten Lösung der Privatisierungsfrage steht also die Lösung des Problems, die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz der Aufgabenerledigung zu ermitteln. Die obigen Ausführungen bieten dafür nur grobe, für den einzelnen Fall konkretisierungsbedürftige Anhaltspunkte. Aus den angesprochenen Komplikationen der Effizienzermittlung und angedeuteten Ersatz- bzw. Näherungslösungen folgt, daß die auf die öffentlich-wirtschaftliche Effizienz abgestellten Privatisierungskalküle keine exakten Rechnungen sein können. Sie genügen weniger dem Kriterium der rechnerischen Genauigkeit als vielmehr jenem der Vollständigkeit der Betrachtung. Das Bedürfnis nach Vollständigkeit der Untersuchung hat für die mit ihr zu untermauernden politischen Entscheidungen einen hohen Rang. Unvollständige Privatisierungskalküle können Fehlentscheidungen mit möglicherweise irreparablen gesellschaftlichen Folgewirkungen provozieren.

<sup>30)</sup> Vgl. dazu H.-U. Derlien: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung, 7. Bd. (1974), S. 18.

<sup>31)</sup> Vgl. z. B. auch Deutscher Städtetag: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, a. a. O., S. 26.