

Cox, Helmut; Kirchhoff, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Cox, Helmut; Kirchhoff, Ulrich (1981) : Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 5, pp. 234-241

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135558>

**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.*

# Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen

Helmut Cox, Ulrich Kirchoff, Duisburg

**Der moderne Staat beschränkt sich nicht nur auf eine administrative Lenkung und Kontrolle der Privatwirtschaft. Eine bedeutende Rolle im Wirtschaftsleben nimmt er auch durch die öffentlichen Unternehmen ein, die als Einzelwirtschaften aus der Staatsverwaltung ausgegliedert sind. Wodurch wird diese Rolle begründet? Welche spezifischen Aufgaben erfüllen die öffentlichen Unternehmen? Wie sind vor diesem Hintergrund die Forderungen nach einer Privatisierung öffentlicher Leistungsangebote zu beurteilen?**

Das wirtschaftliche Potential der öffentlichen Hand als Unternehmer ist ungeachtet verschiedener Privatisierungsaktionen in der Vergangenheit als beachtlich einzustufen. Dabei handelt es sich sowohl um Erwerbsunternehmen, d. h. gewinnorientierte, als auch um bedarfwirtschaftliche, z. B. kostendeckende oder sogar defizitär arbeitende Unternehmen des Staates. In diesem Zusammenhang sind auch die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu nennen, die gemeinsam von der öffentlichen und privaten Hand, wenn auch in unterschiedlichen Beteiligungsverhältnissen, getragen werden.

Zur Bewältigung ihrer Aufgaben bedient sich die öffentliche Hand wirtschaftlicher Unternehmen in öffentlicher Rechtsform als Regiebetriebe, Eigenbetriebe und Sondervermögen, in privater Rechtsform als Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung und rechtlich selbständiger Anstalten.

Träger der öffentlichen Unternehmen sind der Bund<sup>1</sup>, die Länder, die Landkreise sowie die Gemeinden. Beim Bund dominieren die Sparten Verkehrs- und Kommunikationswesen, Industrie, Kreditwirtschaft, Wohnungs- und Siedlungswesen und der Bereich von Forschung und Technologie. Bei den Ländern und den Gemeinden liegen die Schwerpunkte der wirtschaftlichen Tätigkeit in den Bereichen Kreditwesen, Wohnungsbau und Siedlungswesen, Versorgung mit Strom, Gas, Wasser, Fernwärme und Verkehrsleistungen.

---

*Prof. Dr. Helmut Cox, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität – Gesamthochschule – Duisburg. Er befaßt sich vor allem mit Ordnungspolitik, Wettbewerbsfragen, Verteilung und öffentlicher Wirtschaft. Ulrich Kirchoff, 29, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft.*

Das Industrievermögen des Bundes konzentriert sich im wesentlichen auf sechs Unternehmensgruppen. Mehrheitsbeteiligungen bestehen an der Salzgitter AG, an der Vereinigten Industrie-Unternehmungen AG (VIAG), der Saarbergwerke AG und der Industrieverwaltungsgesellschaft mbH und Minderheitsbeteiligungen an der VEBA AG sowie der Volkswagenwerk AG. Diese Unternehmensgruppen erzielten 1979 einen Fremdotsatz von rd. 84 Mrd. DM.

Seit Jahren ist die VEBA das umsatzgrößte deutsche Unternehmen. VW nahm 1979 den dritten Rang ein. Unter den 40 umsatzgrößten deutschen Unternehmen befinden sich auch die Salzgitter AG, die Saarbergwerke AG und die VIAG. Besonders hoch ist der Anteil der Bundeskonzerne an der Eisenerz- und Hüttenaluminiumproduktion. Bei der Interpretation des Zahlenmaterials<sup>2</sup> über die Anteile des industriellen Bundesvermögens an der inländischen Förderung ist jedoch zu beachten, daß in einigen Bereichen, wie z. B. bei Eisenerz und Erdöl, die einheimische Förderung nur einen geringen Teil des inländischen Bedarfs deckt.

Eine besonders starke Markt- und Wettbewerbsposition besitzt die öffentlich-rechtliche Kreditwirtschaft. Neben den Privatbanken und den genossenschaftlichen Kreditinstituten bildet sie die dritte Säule des deutschen Bankensystems. Das Schwergewicht der öffentlichen Unternehmen im Kreditwesen liegt bei 680 Insti-

---

<sup>1</sup> Der Bund einschließlich seiner Sondervermögen beispielsweise war am 31. 12. 1979 unmittelbar an 190 Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts mit Geschäftsbetrieb beteiligt. Das zusammengefaßte Nennkapital der Unternehmen betrug abzüglich der Mehrfachbeteiligungen insgesamt 11,31 Mrd. DM, wobei der Anteil des Bundes 5,41 Mrd. DM und der des Sondervermögens 0,99 Mrd. DM betrug. In den Unternehmen, an denen der Bund und seine Sondervermögen beteiligt waren, wurden Ende 1979 mehr als 530 000 Mitarbeiter beschäftigt. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Beteiligungen des Bundes 1979, Bonn, S. 1 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), a. a. O., S. 6.

tuten in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen, wie z. B. Sparkassen, Girozentralen, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben. Öffentliche Kreditinstitute in privatrechtlichen Rechtsformen sind unbedeutend. Der Anteil der öffentlichen Kreditinstitute an der Bilanzsumme aller Kreditinstitute beträgt 52,6 %<sup>3</sup>.

### Markt- oder Staatsversagen?

Die öffentliche Wirtschaft bzw. Gemeinwirtschaft als Gegenkonzept und ordnungspolitische Alternative zum marktwirtschaftlich-dezentralen System zu begreifen, kann heute als überwunden angesehen werden und ist allenfalls noch von dogmenhistorischem Interesse. Nach Thiemeyer u. a. erfüllen die öffentlichen Unternehmen eine Art Lückenbüßfunktion in einer im Grundsatz marktwirtschaftlichen Ordnung, wenn Privatwirtschaft und Markt in allokativer und verteilungsmäßiger Hinsicht nicht funktionsfähig sind und versagen und diese Lücke durch den Staat geschlossen werden muß<sup>4</sup>.

Der staatliche Lenkungs- und Versorgungsauftrag, gegebenenfalls mit Hilfe des Instruments öffentlicher Unternehmen, ist am allerwenigsten umstritten, wenn dieser im Marktversagen begründet ist. Dagegen wird die Wirtschaftstätigkeit des Staates und damit auch der öffentlichen Unternehmen um so kritischer gesehen, wenn das öffentliche Angebot an Gütern und Dienstleistungen ebenso gut, wenn nicht sogar besser, vom Markt unter privatwirtschaftlichen Bedingungen erbracht werden kann. Hierbei wird der These vom Marktversagen die Antithese vom Staatsversagen gegenübergestellt, um die Überführung des bisher öffentlichen Gütersektors in das marktwirtschaftlich-privatwirtschaftliche System zu begründen.

Wann der Markt versagt, kann in vielen Fällen nur normativ unter Verwendung von Wertaussagen beantwortet werden. Daher handelt es sich in diesem Zusammenhang kaum um wissenschaftlich unstrittige Antworten, sondern in der Regel um politische Entscheidungen, denen letztlich bei der Frage der Zuweisung eines Gutes bzw. Güterbereichs zum öffentlichen oder marktwirtschaftlichen System nicht ausgewichen werden kann.

### Begründung staatlicher Wirtschaftstätigkeit

Die einzelnen Argumente für die Begründung öffentlicher Wirtschaftstätigkeit aufgrund von Marktversagen liegen auf unterschiedlichen Ebenen<sup>5</sup>, die von der Unmöglichkeit von Marktwirtschaft bis hin zur Unerwünschtheit von speziellen Wirkungen durchaus möglicher Marktprozesse gehen.

Staatliche Wirtschaftstätigkeit – in welcher Form auch immer – wird dann notwendig,

□ wenn aufgrund der Nichtausschließbarkeit vom Konsum marktliche Tauschprozesse nicht entstehen können und daher das Privatangebot entfällt, das Angebot des betreffenden Gutes aber dennoch gesellschaftlich erwünscht ist (typisch öffentliche Güter). In der Regel wird in solchen Fällen das Gut zum Nulltarif angeboten;

□ wenn die monetäre Bewertung eines Gutes allein durch den marktwirtschaftlichen Knappheitspreis zu unerwünschten Angebots- und Nachfragestrukturen führt. Soll der Marktpreis nicht allein oder auf keinen Fall als maßgebliche Größe von Allokation und Verteilungsprozessen wirken (z. B. beim Bildungsangebot oder bei Gesundheitsleistungen), bedarf es zur Erzielung einer „optimalen“ Angebots- oder Nachfragemenge staatlicher Regulative, die von der Subventionierung bis zum staatlichen Versorgungsauftrag mit Nulltarif reichen können;

□ wenn kompetitive Marktprozesse auf Dauer unmöglich sind und private Monopolstellungen mit ihren negativen Wirkungen auf Preise und Mengen das Ergebnis marktwirtschaftlicher Prozesse wären. Die Überführung des Angebots in ein staatliches Monopol, welches large-scale-Produktionsvorteile wahrnehmen könnte, wäre in Verbindung mit einer öffentlichen Kontrolle die zweckmäßigere, wenn nicht gar die notwendige Alternative zum Markt (wettbewerbliche Ausnahmereiche);

□ wenn die Nachfrage sich dauerhaft im Bereich sinkender Durchschnittskosten vor dem Betriebsoptimum einpendelt, dauerhaft mit Verlusten produziert werden müßte und daher das Privatangebot ausbleibt, obwohl auch aus „gesamtgesellschaftlichen Gründen“ eine bestimmte Ausbringungsmenge dieses Gutes erwünscht ist. Die öffentliche Hand, nicht zuletzt in Gestalt öffentlicher Unternehmen, kann diese Lücke füllen, die gerade durch die sehr hohe Fixkostenbelastung bedingt ist, so z. B. bei Gütern der Infrastruktur;

□ wenn aufgrund mangelnder Innovations- und Risikobereitschaft des privaten Sektors der Staat als Pionierunternehmer oder als Förderer von Forschung und Entwicklung tätig werden muß;

<sup>3</sup> Vgl. Jahrbuch der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft (CEEP): Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel 1978, S. 32.

<sup>4</sup> Vgl. Theo Thiemeyer: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970, S. 300.

<sup>5</sup> Vgl. Klaus Mackscheidt, Jörg Steinhausen: Finanzpolitik II, Grundfragen versorgungspolitischer Eingriffe, Tübingen, Düsseldorf 1977, S. 5 ff.; F. M. Bator: The anatomy of market failure, in: Quarterly Journal of Economics, 1958, S. 351 ff.

□ wenn ein Güterangebot aufgrund verzerrter Konsumentenpräferenzen, die das Ergebnis unvollständiger Information oder mangelnder Einsicht in „wohlverstandene Interessen“ sein können, nicht oder nicht im erwünschten Umfang von privater Seite erbracht wird und daher der Staat als Lückenbüßer einspringt. Dabei werden in der Terminologie Oettles „Bedarfslenkungsziele“ verfolgt, um einen gesellschaftlich erwünschten Versorgungsgrad zu erreichen, wozu bedarfswirtschaftliche Preise bis hin zum Nulltarif dienlich sein können;

□ wenn im Rahmen privatwirtschaftlicher Produktion negative externe Effekte auftreten, die wegen fehlender Internalisierungsmöglichkeit die allokatonspolitische Funktion des Staates erforderlich machen, z. B. bei Umweltverschmutzung oder Belastungen in Ballungszentren;

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u. a. Klaus Mackscheidt, Jörg Steinhausen, a. a. O., S. 4 ff.; Alexander van der Bellen: Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977, S. 18 ff.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu u. a. Helmut Cox: Öffentliche Unternehmen und Wettbewerb, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 12 (1981), S. 66 ff.

HORST HAMMITZSCH, Hrsg.

# Japan-Handbuch

Hrsg. unter Mitarbeit von Lydia Brüll und Ulrich Goch  
1981. Ca. 960 S. (2-spaltig) m. ca. 200 Abb., zahlr. Tabellen und Diagrammen sowie 1 farb. Faltkte., Ln. ca. DM 198,- ISBN 3-515-02952-4

Die Nachfrage nach einem allgemeinverständlichen Handbuch wurde laut, als Japan in den 60er Jahren wieder zu einem gewichtigen wirtschaftlichen und politischen Faktor des internationalen Völkergefüges erstarkt war. Seitdem machte sich die Notwendigkeit, sachlich fundierte Informationen über das heutige Japan zu geben, immer zwingender geltend. Dabei mußte selbstverständlich das traditionelle Japan, soweit für das Verständnis der Gegenwart erforderlich, berücksichtigt werden. Gelingen konnte das alles nur, weil sich die besten Fachleute des In- und Auslands zur Mitarbeit bereitfanden. Um dem Nicht-Japanologen den Zugang zu erleichtern, wurde eine Gliederung des Wissensstoffes in 17 weitgespannte Sachbereiche vorgenommen. Jeder von ihnen wird von einem Rahmenartikel über die großen Zusammenhänge eingeleitet, auf den in alphabetischer Reihenfolge der Stichwörter vertiefende Spezialartikel folgen. Umfassende Literaturangaben zu jedem Eintrag schaffen die Voraussetzung für selbständige Weiterarbeit, während ein ausführliches Register und zahlreiche Querverweise die nötigen Verbindungen zwischen den Sachbereichen herstellen. Bei diesen handelt es sich um:

Bildungswesen	Philosophie
Geographie	Rechtswesen
Geschichte	Religionen
Gesellschaft	Sport
Kunst	Sprache
Literatur	Theater, Film, Fernsehen
Medizin	Völkerkunde
Musik	Wehrwesen
	Wirtschaft

Infolge seines wahrhaft enzyklopädischen Spektrums wird sich das Handbuch mit seinen rund 2000 Textspalten im Lexikonformat und mit seinen zahlreichen Abbildungen, Karten und Tabellen in Bibliotheken aller Art, in Schulen, Volkshochschulen und Universitäten, bei diplomatischen Vertretungen, Industrie- und Handelskammern sowie Exportfirmen, nicht zuletzt aber auch bei breiten wirtschaftlich, politisch, historisch oder künstlerisch-literarisch interessierten Leserschichten (einschließlich der Fernost-Touristen) schnell unentbehrlich machen.

FRANZ STEINER VERLAG GMBH · WIESBADEN

□ wenn marktwirtschaftliche Allokationsvorgänge zu einer regionalpolitisch „sub-optimalen“ Struktur führen, weil das wirtschaftliche Potential einseitig im Raum verteilt wird, d. h. in Ballungszentren konzentriert wird und zu Lasten anderer strukturschwächer werdender Regionen geht. Allokationspolitische Eingriffe des Staates werden deshalb zur Ergänzung oder Korrektur derartiger unbefriedigender Allokationsprozesse notwendig. Hierzu können auch öffentliche Unternehmen mit regional gestaffelten Tarifen für bestimmte öffentliche Leistungen beitragen<sup>6</sup>.

## Instrumente der Wirtschaftspolitik

Im Sinne der vielfältigen Gründe für Marktversagen können öffentliche Unternehmen je nach Zielfunktion und Tätigkeitsfeld als Instrumente der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bezeichnet werden<sup>7</sup>. Betrachtet man die Gesamtheit der Staatsaktivitäten, dann stellen die öffentlichen Unternehmen allerdings nur ein mögliches Instrument der staatlichen Aufgabenbewältigung dar. Daneben stehen z. B. Gebote und Verbote, gesetzliche Auflagen, steuerliche Anreize, Transferleistungen und parafiskalische Einrichtungen<sup>8</sup>. Thiemeyer weist daher mit Recht darauf hin, daß bei der Frage nach geeigneten Instrumenten die Effizienzgrenzen öffentlicher Unternehmen zu beachten sind<sup>9</sup>. Zur Bewältigung der öffentlichen Aufgaben bieten sich öffentliche Unternehmen nur dann an, wenn sie sich zur Lösung der anstehenden Probleme besser als Verwaltungen eignen, d. h. wenn die Vorteile selbständiger Wirtschaftsführung, Eigenverantwortlichkeit und Flexibilität bei der Aufgabenwahrnehmung die entscheidende Rolle spielen<sup>10</sup>.

Staatliche Trägerschaft und öffentliches Zielsystem bzw. öffentliche Aufgabenstellung bedingen einander, weil die spezifische Staatstätigkeit aus der notwendigen Verfolgung öffentlicher Ziele resultiert. Öffentliche Unternehmen sind trotz selbständiger Wirtschaftsführung an spezifische Ziele gebunden, seien diese durch Satzung, Gesetz oder auf andere Weise institutioneill festgelegt. Es handelt sich in der Realität um mehr oder weniger konkretisierte Zielvorgaben des Trägers, die den öffentlichen Unternehmen als Richtschnur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit dienen.

<sup>8</sup> Vgl. auch Klaus Mackscheidt, Jörg Steinhausen, a. a. O., S. 121 ff.; Klaus Tiepelmann: Öffentliche Unternehmen und Parafiski, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 11 (1979), S. 222 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 59.

<sup>10</sup> Vgl. E. Laux: Größere Flexibilität der öffentlichen Verwaltung durch Verselbständigung betrieblicher Einrichtungen, WIBERA-Sonderdruck Nr. 75, Düsseldorf 1976; Eberhard Witte, Jürgen Hauschildt: Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 12 f.

Thiemeyer hat einen umfangreichen Zielkatalog aufgestellt, der jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt und auch offenläßt, ob und inwieweit überhaupt die öffentlichen Unternehmen die geeigneten Instrumente zur Erfüllung staatlicher Aufgaben sind. In diesem Sinne können die öffentlichen Unternehmen als Instrumente der staatlichen Raumordnungs-, Konjunktur-, Branchenstruktur-, Wettbewerbs-, Sozial-, Fiskal-, Verfassungs- und Gesellschaftsreformpolitik sowie als Voraussetzung des marktwirtschaftlichen Systems begriffen werden<sup>11</sup>. Nach Witte und Perrow können öffentliche Unternehmen sogar als „Instrumente der Wirtschaftspolitik in Reserve“ angesehen werden<sup>12</sup>; nicht ohne Grund werden öffentliche Unternehmen wie die Bundesbahn und die Bundespost im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 als Objekte einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik genannt. Weitere Aufgabekataloge haben u. a. Püttner<sup>13</sup> und van der Beilen<sup>14</sup> vorgelegt.

### Strukturpolitische Bedeutung

Öffentliche Unternehmen stehen nicht selten im Dienst der staatlichen Strukturpolitik. Ausgangspunkt bildet hierbei die Theorie des Marktversagens, wonach der Staat zu intervenieren hat, wenn regionale Märkte durch externe Effekte, lokale Monopole, Immobilität der Produktionsfaktoren und fallende Durchschnittskosten<sup>15</sup> gestört sind.

Geht es im Zielrahmen der Strukturpolitik u. a. darum, extreme Disparitäten in der interregionalen Verteilung zu vermeiden, konjunkturelle und strukturelle Anfälligkeiten einer Region zu reduzieren und Strukturdifferen-

zierung durch Ergänzungsindustrien zu fördern<sup>16</sup>, können öffentliche Kredithilfen als ein wichtiges Instrument der Strukturpolitik angesehen werden. Eine besondere Bedeutung haben hierbei die öffentlichen Spezialkreditinstitute<sup>17</sup>. Sie sind federführend bei zentralen Kreditaktionen, besonderen Kredithilfen (z. B. bei Ernteschäden), Mittelstands- und Existenzgründungskrediten, Finanzierung der Lebensmittel- und Rohstoffbevorratung usw.<sup>18</sup>. „Gemeinsam scheint diesen nicht primär auf Gewinnerzielung ausgerichteten öffentlichen Sonderkreditinstituten zu sein, daß sie die Finanzierungsschwierigkeiten kleiner bis mittlerer privater Unternehmen, denen an sich gute Wachstumschancen eingeräumt werden, die aber unzureichenden Zugang zum Kapitalmarkt haben oder dem traditionellen Bankensystem keine ausreichenden Sicherheiten stellen können, mildern sollen.“<sup>19</sup>

So hat z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als öffentliches Unternehmen zusammen mit der banktechnischen Abwicklung des ERP-Sondervermögens 1979 6,0 Mrd. DM für die inländische Wirtschaftsförderung zur Verfügung gestellt<sup>20</sup>. Im Zeitraum von 1949-1973 waren es rd. 41 Mrd. DM<sup>21</sup>. Insgesamt steht der KfW ein umfangreiches Finanzierungshilfe-Programm von strukturpolitischer Bedeutung zur Verfügung<sup>22</sup>. Heute werden von ihr Investitionsvorhaben von annähernd 20 000 kleinen und mittleren Unternehmen finanziert<sup>23</sup>.

Im Gegensatz zur KfW, die in der Regel ihren Standort außerhalb der förderungswürdigen Regionen hat und fast ausschließlich über die Hausbanken der Unternehmen wirkt, wählen andere öffentliche Unternehmen, die als Instrumente der Strukturpolitik tätig sind, wie Verkehrsunternehmen, Sparkassen, Bundespost u. a., ihren Standort überwiegend innerhalb der betreffenden Regionen. Bei der instrumentalen Verwendung dieser Unternehmen können Struktureffekte wie Abbau von Arbeitslosigkeit, regionale Einkommenssteigerung, Mobilisierung von Lieferanten durch Auftragsvergabe,

<sup>11</sup> Vgl. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 60 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Eberhard Witte, Jürgen Hauschildt, a. a. O., S. 80; in ähnlicher Form Charles Perrow: Organization II: Organizational Goals, in: International Encyclopedia of the Social Science, Bd. II, New York 1968, S. 307.

<sup>13</sup> Vgl. Günter Püttner: Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v. d. H., Berlin, Zürich 1969, S. 86 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 18 ff.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu insbesondere G. Rittig: Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, Frankfurt a. M. 1977, S. 33 ff.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu Hans Karl Schneider: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: H. K. Schneider (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 41, Berlin 1968, S. 3 ff.; Hans-Friedrich Eckey: Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978, S. 66 ff.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu z. B. Klaus Hammer: Die Lastenausgleichsbank – Porträt eines bundeseigenen Unternehmens, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 3, H. 3 (1980), S. 338 ff.; Berliner Industriebank AG (Hrsg.): 25 Jahre Berliner Industriebank – ein Kapitel Berliner Wirtschaftsgeschichte, Berlin 1974; B. van Dieen: Starthilfen bei der Ortssanierung, in: IKO – Innere Kolonisation – Land und Gemeinde, 25. Jg., Mai/Juni 1976, H. 3, S. 121.

<sup>18</sup> Vgl. Verband öffentlicher Banken (Hrsg.): Verbandsbericht 1977, Bonn 1978, S. 36-40.

<sup>19</sup> Vgl. Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 65.

<sup>20</sup> Vgl. Geschäftsbericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau 1979, S. 58 f.

<sup>21</sup> Vgl. Geschäftsbericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau 1973, S. 99.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu u. a. Geschäftsbericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau 1979, S. 58 f.; Dietrich Dickertmann: Öffentliche Finanzierungshilfen, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 47, Baden-Baden 1980, S. 292 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Burkhard Müller-Kästner: Investitionskredite auf kleine und mittlere Unternehmen zugeschnitten, in: Handelsblatt v. 18. 11. 1980, S. 31.

bessere Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern, Verbesserung der regionalen Infrastruktur sowie regionale Preisdämpfung entstehen<sup>24</sup>.

### Öffentliche Verkehrsunternehmen

Beispielsweise haben gerade die öffentlichen Verkehrsunternehmen im Rahmen der regionalen Infrastruktur eine nicht zu unterschätzende raumordnungspolitische Bedeutung<sup>25</sup>. Während die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Lufthansa überwiegend den interregionalen Verkehr abwickeln, konzentrieren sich die kommunalen Verkehrsbetriebe auf den intraregionalen Verkehr<sup>26</sup>. Auf der anderen Seite hat aber auch die Deutsche Bundesbahn nach Schulz-Kiesow Aufgabenstellungen wie die Erschließung und Förderung von relativ wenig entwickelten Gebieten, die Förderung von bestimmten Wirtschaftszweigen und die Entballung von Industriegebieten<sup>27</sup>. Dabei wird das Prinzip der einheitlichen Tarifierung im Raum angewendet. Es ist „ein Kernstück gemeinwirtschaftlicher Preistheorie“<sup>28</sup>. Um einen Einheitstarif aufrechtzuerhalten, wird das Prinzip der internen Subventionierung praktiziert. Verluste auf einem Teilgebiet der angebotenen Dienstleistung werden durch Gewinne auf anderen Teilgebieten ausgeglichen. Die einheitliche Tarifierung im Raum bedeutet bei der Deutschen Bundesbahn, daß Kostendifferenzen wegen unterschiedlicher Trassierungskosten oder Anlagenauslastung sich nicht im Tarif ausdrücken<sup>29</sup>.

Ebenso wie die Deutsche Bundesbahn haben die kommunalen Verkehrsbetriebe eine regionalpolitische Aufgabe. Diese öffentlichen Unternehmen haben ein bestimmtes Verkehrsangebot auch für abgelegene

Wohn- und Industriegebiete zu gewährleisten. Die Gemeinwirtschaftlichkeit dieses Verkehrssektors kommt dann u. a. darin zum Ausdruck, daß verlustbringende Linien aufrechterhalten werden und auch in verkehrsschwachen Zeiten Bedienungspflicht besteht<sup>30</sup>. Hinzu kommen sozialpolitische Aufgaben bei der Ausgestaltung der Tarifsysteime, wie z. B. im Falle des Ausbildungsverkehrs<sup>31</sup>.

Wie die öffentlichen Verkehrsunternehmen kann auch die Deutsche Bundespost als ein Instrument der Strukturpolitik, insbesondere der Infrastrukturpolitik, betrachtet werden, da sie günstige Rahmenbedingungen für den Aufbau von Produktionsstrukturen im Raum bietet. Raumordnungspolitisch wirken die Postleistungen in diesem Sinne „integrativ“<sup>32</sup>. Wie bei der Deutschen Bundesbahn gilt auch hier das Prinzip der einheitlichen Tarifierung, die durch interne Subventionierung ermöglicht wird. Die gemeinwirtschaftliche Aufgabenstellung der Deutschen Bundespost<sup>33</sup> bedeutet jedoch nicht nur eine spezifische Preispolitik, sondern auch eine Qualitätspolitik. Ein nur auf das Gewinnziel ausgerichtetes Management könnte bei gegebenem Preis die angebotene Leistung verschlechtern durch Verringerung der Zahl der Aufgabemöglichkeiten, Konzentration auf zentrale Räume, Zustellung in größeren Zeitabständen, Verzicht auf Zustellung (Selbstabholer) oder Beschränkung der Betriebszeit<sup>34</sup>.

Ein markantes Beispiel der Infrastrukturaufgabe der Deutschen Bundespost ist im Rahmen der Telekommunikationspolitik das „Fernsprechen“. Besonders die „Vollversorgung der Bevölkerung mit Fernsprechan schlüssen“, hier insbesondere der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen auch in dünn besiedelten Regionen, wird als öffentlicher Auftrag angesehen<sup>35,36</sup>.

### Wettbewerbspolitische Bedeutung

Hinsichtlich der wettbewerblichen Instrumentalfunktion sind solche öffentliche Unternehmen angesprochen, die in Wettbewerbsbeziehungen mit anderen meist privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen. Eine

<sup>24</sup> Vgl. Michael Carlberg: Öffentliche Unternehmen als Instrument der Regionalpolitik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, H. 4 (1978), S. 17 f.

<sup>25</sup> Vgl. auch V. Arnold: Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Infrastrukturpolitik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 3, H. 2 (1980), S. 159 ff.

<sup>26</sup> Vgl. Michael Carlberg, a. a. O., S. 20 f.

<sup>27</sup> Vgl. Paul Schulz-Kiesow: Wettbewerbsprobleme aus der Sicht der Eisenbahnen, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Bd. 1, Stuttgart 1960, S. 282.

<sup>28</sup> Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 66.

<sup>29</sup> Vgl. Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 53.

<sup>30</sup> Vgl. Heinz Schürholt: Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen aus gemeinwirtschaftlicher Sicht, Berlin 1979, S. 338.

<sup>31</sup> Vgl. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 102 f.

<sup>32</sup> Vgl. ebenda, S. 70.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch Werner Rittershofer: Die Deutsche Bundespost als Teil der Gemeinwirtschaft, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 28, Frankfurt a. M., Köln 1976; Horst Ehmke: Die Tätigkeit der Deutschen Bundespost unter dem Aspekt der gemeinwirtschaftlichen Aufgabenstellung, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (1974), S. 39 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 71.

<sup>35</sup> Vgl. Eberhard Witte: Telekommunikation als öffentliche und unternehmenspolitische Aufgabe der Deutschen Bundespost, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 1, H. 1 (1978), S. 25 ff.

<sup>36</sup> Gerade in diesem Bereich werden in Zukunft neue Aufgaben entstehen, wenn es um die Einführung neuer Telekommunikationsverfahren, wie z. B. das Kabelfernsehen und das Bildfernsprechen, geht. Welche Aufgabenstellungen hierbei die Deutsche Bundespost im Verhältnis zu der Privatwirtschaft übernehmen kann, insbesondere im Bereich der Endgeräte, bedarf noch der ausführlichen Diskussion. Vgl. hierzu u. a. Ernst-Joachim Mestmäcker: Kommunikation ohne Monopole. Über Legitimation und Grenzen des Fernmeldemonopols, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 67, Baden-Baden 1980.

bedeutende Rolle spielt hierbei die Vorstellung, daß öffentliche Unternehmen als Wettbewerbsfaktoren auf vermachteten Märkten einsetzbar sind<sup>37</sup>, um zu einem funktionierenden Wettbewerb beizutragen. Theoretisch könnten nach Röper gemeinwirtschaftlich orientierte Unternehmen durch ihr „Anderssein“ den Wettbewerb beleben und marktwirtschaftliche Kräfte zur Selbstheilung, zur raschen Anpassung an neue Marktbedingungen verstärken sowie Exzesse durch Machtmißbrauch verhindern oder zumindest verringern<sup>38</sup>. Wenn öffentliche Unternehmen diese Wettbewerbsförderungsfunktion erfüllen können, so ginge ihre Aufgabe im Rahmen einer integrierten Gesamtordnung über die sogenannte Lückenbüßerrolle weit hinaus. „Sie üben Ordnungsfunktionen zur Förderung und Stabilisierung der Wettbewerbsordnung aus.“<sup>39</sup> Gerade oligopolistische Märkte weisen häufig nichtkompetitive Strukturen auf, weil für neue Konkurrenten die Eintrittsbarrieren, z. B. aufgrund der zu großen Kapitalaufbringung und des zu großen Risikos, zu hoch sind. Hier wäre auch ein Ansatz für öffentliche Konkurrenzunternehmen, als Wettbewerbsfaktoren in dem Sinne tätig zu werden, sich nicht an oligopolistischen Absprachen, abgestimmtem oder gleichförmigem (Parallel-)Verhalten zu beteiligen.

Für das Wettbewerbsverhalten der öffentlichen Unternehmen ergibt sich zunächst die aus der neoklassischen Wettbewerbsargumentation abgeleitete Folgerung, die wettbewerbliche Instrumentalfunktion in einem spezifisch negativ formulierten Verhaltenskodex zu konkretisieren. Danach hätten öffentliche Unternehmen wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, wie z. B. abgestimmtes Verhalten, Boykott, Liefer- und Bezugssperren, zu unterlassen, was bei öffentlich kontrollierten Unternehmen in Staatshand eher als bei Privatunternehmen erreicht werden könnte. Interessant ist in diesem Zusammenhang der früher von Hamm geäußerte Gedanke einer „Monopolkontrolle von innen“ durch öffentliche Unternehmen. Diese Kontrolle könnte u. U. „einfacher und wirksamer sein als die Kontrolle privater, marktbeherrschender Unternehmen von außen“<sup>40</sup> durch die Kartellgesetzgebung.

Öffentliche Unternehmen können aber auch die Aufgabe übernehmen, durch den Einsatz ihrer verschiedenen Aktionsparameter aktive Wettbewerbspolitik zu betreiben. Sie nehmen durch ihre Existenz und ihr Wettbewerbsverhalten regulative Funktionen auf den Märkten wahr. Unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsbeeinflussung würde sich preistheoretisch (Preis- und Mengenpolitik) das öffentliche Unternehmen an die Grenzkostenpreisregel anlehnen. Demnach müßte ein auf den Markt stoßendes öffentliches Erwerbsunternehmen, das die wettbewerbliche Funktion eines

„Hechtes im Karpfenteich“ wahrnehmen würde, durch eine aktive Preispolitik den Versuch machen, bei den Mitbewerbern die Preise in Richtung „Betriebsoptimum“ zu drücken.

Im Rahmen des dynamischen Wettbewerbs mit Vorstoß- und Nachfolgephase käme öffentlichen Unternehmen die Aufgabe zu, eine aktive Pionierfunktion zu übernehmen, wenn aufgrund fehlender Risikobereitschaft der private Pionierunternehmer im Schumpeterschen Sinne nicht zu Innovationen bereit ist, um dann durch umgehende Weitergabe des technisch-ökonomischen Fortschritts den Weg für den generalisierenden Wettbewerbsstrom zu ebnen.

Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit, nach denen sich öffentliche Unternehmen im Wettbewerb kaum anders verhalten haben als Privatunternehmen, zeigen allerdings deutlich die Grenzen der wettbewerblichen Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen auf. Unabhängig hiervon kann die Wettbewerbsfunktion öffentlicher Unternehmen zumindest in theoretischer Hinsicht in sich schlüssig und konsistent fundiert werden, allerdings unter den wichtigen Voraussetzungen der institutionellen Verpflichtung öffentlicher Unternehmen zum Wettbewerbsziel und einer effektiveren Kontrolle des Wettbewerbsverhaltens öffentlicher Unternehmen durch ihren Träger. Mit diesen Bedingungen dürfte die wettbewerbliche Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen stehen und fallen.

### Erfolgskontrolle

Die Besonderheit des Problems der Kontrolle öffentlicher Unternehmen gegenüber der Kontrolle der allgemeinen öffentlichen Verwaltung liegt in der Verselbständigung dieser Unternehmen begründet. Da es sich bei öffentlichen Unternehmen um aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederte Einzelwirtschaften handelt, ist es dem Träger im Gegensatz zur Verwaltung nicht mehr ohne weiteres möglich, seinen Willen direkt durchzusetzen. Zudem stellt sich bei weiter Interpretationsmöglichkeit der „öffentlichen“ Aufgabe durch die Unternehmensleitungen ein besonderes Kontrollproblem, weil die Möglichkeit der Abweichung vom Willen

<sup>37</sup> Vgl. Helmut Cox, a. a. O., S. 68. Vgl. hierzu auch Achim v. Loe sch: Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977, S. 124 ff.; Karl Kühne: Sinn und Verantwortung öffentlicher Kontrolle, in: Hauptvorstand der Gewerkschaft ÖTV (Hrsg.): Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, 1. Bd., Stuttgart 1960, S. 29 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Burkhardt Röper: Die Wettbewerbsfunktion gemeinwirtschaftlicher Unternehmen in Theorie und Praxis, in: G. Rittig, H.-D. Ortlieb (Hrsg.): Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972, S. 138.

<sup>39</sup> Helmut Cox, a. a. O., S. 68.

<sup>40</sup> Walter Hamm: Kollektiveigentum. Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft, Heidelberg 1961, S. 200.

des Trägers nicht ausgeschlossen werden kann (Problem der „Sinntransformation“). Hieraus ergeben sich insgesamt spezielle Aspekte der Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle<sup>41</sup>.

Püttner bemerkt zu Recht, daß die heute überwiegend praktizierte Kontrolle öffentlicher Unternehmen an die materiellen Wirtschaftlichkeitsvorschriften (Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit) und an Vorschriften für die Unternehmenswirtschaft (Eigenwirtschaftlichkeit, Ertragsprinzip) anknüpft, sich jedoch in der Regel nicht auf die Kontrolle der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bezieht<sup>42</sup>.

So wichtig Wirtschaftlichkeitskontrollen<sup>43</sup> auch sein mögen, „von Erfolg läßt sich grundsätzlich nur in Hinsicht auf die von den öffentlichen Unternehmen angestrebten Ziele sprechen“<sup>44</sup>. Bei der Erfolgswürdigung kommt es auf die Zielerreichungsgrade an<sup>45</sup>. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine ausreichende Konkretisierung der Unternehmensziele im Sinne des öffentlichen Auftrages durch den öffentlichen Träger<sup>46</sup>. Die Präzisierung des öffentlichen Auftrages ist aber in den verschiedenen Satzungen und gesetzlichen Bestimmungen der betreffenden Unternehmen nur unzureichend formuliert. Himmelmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es im Konflikt zwischen Autonomie der Unternehmensführung, Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Kontrolle der Aufgabenbewältigung bei einer anzustrebenden Konkretisierung der Unternehmensaufgaben nur darum gehen kann, „daß die öffentliche Hand im Rahmen der politisch-exekutiven Steuerung ihrer Unternehmen ‚nähere‘ Aussagen zur Stellung und Funktion der öffentlichen Unternehmen in der Wirtschaft macht. Es soll eine Aufgabenkonkretisierung

mittlerer Reichweite und mittleren Präzisionsgrades sein“<sup>47</sup>, ohne daß das öffentliche Unternehmen in seinem bewußt gewollten, selbständigen und notwendigen Handlungsspielraum eingeengt wird.

Trotz der Schwierigkeiten jeder Erfolgswürdigung bei öffentlichen Unternehmen, insbesondere bei im Wettbewerb stehenden Unternehmen, macht es die öffentliche Unternehmenskonzeption notwendig, „die Erfolge dieser Tätigkeit der Öffentlichkeit und den Trägern des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens gegenüber in regelmäßigen Abständen und möglichst quantifiziert auszuweisen“<sup>48</sup>. Die traditionelle Rechnungslegung ist kein ausreichendes Instrument der Erfolgswürdigung öffentlicher Unternehmen, da sie einen zu kleinen Ausschnitt der wirtschaftlichen Realität widerspiegelt<sup>49</sup>. In breitem Umfang wären auch nichtmonetäre und nichtquantifizierbare Größen zur Überprüfung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen heranzuziehen<sup>50</sup>. Für die Erfolgsaussage wäre die Entwicklung von Indizes von zentraler Bedeutung. Verfahrensansätze wie beispielsweise die „erweiterte Erfolgsrechnung“ und die „Nutzen-Kosten-Analyse“ liegen bereits vor und könnten weiterentwickelt werden<sup>51</sup>.

### Grenzen der Privatisierung

In den vergangenen Jahren sind immer wieder Vorschläge zur Privatisierung öffentlicher Leistungsangebote gemacht worden, nicht zuletzt vor dem Hintergrund ständig steigender Haushaltsdefizite. Ohne hier im einzelnen auf die verschiedenen Argumente<sup>52</sup> einzugehen, soll das Problem kurz aus der Sicht der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen angerissen werden.

Die Frage nach der Notwendigkeit und nach dem Umfang des öffentlichen Leistungsangebots bedarf,

<sup>41</sup> Vgl. Gerhard Himmelmann: Zur Problematik einer verstärkten Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 11 (1979), S. 64. Zum Wirtschaftlichkeitsziel in wettbewerblichen Ausnahmebereichen vgl. auch Charles Beat Blankart: Ökonomie der öffentlichen Unternehmen, München 1980.

<sup>42</sup> Vgl. Günter Püttner, a. a. O., S. 268.

<sup>43</sup> Bei der derzeit dominierenden Wirtschaftlichkeitskontrolle werden vier Ebenen unterschieden: die interne Kontrolle mit Hilfe von modernen Informations-, Führungs- und Kontrollsystemen, die Kontrolle durch den Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsrat, die aktienrechtliche Abschlussprüfung durch öffentlich bestellte freiberuflich tätige Wirtschaftsprüfer und die Prüfung durch den Rechnungshof. Vgl. Gerhard Himmelmann, a. a. O., S. 78 ff.; Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 255 ff.; Günter Püttner, a. a. O., S. 267 ff.; Erich Pothoff: Überwachung und Prüfung der Geschäftsführung öffentlicher und freigemeinnütziger Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 11 (1979), S. 167 ff.

<sup>44</sup> Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 258.

<sup>45</sup> Vgl. Karl Oettle: Betriebserfolge in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Sonderdruck, 10/1972, S. 1.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu auch Eberhard Witte, Jürgen Hauschildt, a. a. O., S. 82.

<sup>47</sup> Gerhard Himmelmann, a. a. O., S. 75.

<sup>48</sup> Achim v. Loesch, a. a. O., S. 170.

<sup>49</sup> Vgl. Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 111.

<sup>50</sup> Vgl. auch Gerhard Weisser: Zusammenfassung der Debatte über die Erfolgswürdigung bei gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft, 34. Jg. (1965), H. 2/3, S. 293 ff. u. 301 ff.

<sup>51</sup> Vgl. z. B. Theo Thiemeyer: Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a. a. O., S. 260 ff.; Achim v. Loesch, a. a. O., S. 172 ff.; Peter Eichhorn: Gesellschaftsbezogene Unternehmensrechnung, Göttingen 1974; Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 110 ff.

<sup>52</sup> Vgl. dazu Bund der Steuerzahler: Entstaatlichung, Wiesbaden 1975; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Reihe 11, Göttingen 1975; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin Nr. 103, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1975; Privatisierung öffentlicher Unternehmen – kein Mittel zum Abbau von Haushaltsdefiziten, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 13, Berlin 1976.



weil sie primär eine politische Entscheidung ist, auch einer ständigen Überprüfung durch die politischen Entscheidungsträger, nicht zuletzt vor dem Hintergrund sich verschärfender Budgetrestriktionen der öffentlichen Hand. Dies gilt vor allem im Hinblick auf defizitfinanzierte Staatsleistungen. Hierbei können und dürfen grundsätzlich auch Veränderungen der Rangskala des öffentlichen Leistungsangebots nach Art, Umfang und Angebotsbedingungen nicht ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang kann auch die politische Entscheidung für die Privatisierung eines bisher öffentlichen Leistungsangebots, sofern diese möglich ist, aktuell werden, wenn die Wirkungen marktwirtschaftlicher Allokation und Verteilung bewußt angestrebt werden und die bisherigen Gründe für die öffentliche Bereitstellung des Leistungsangebots entfallen. Van der Bellen spricht in diesem Zusammenhang von der „Kommerzialisierung“, weil die öffentliche Bindung in der Leistungs- und Finanzierungskonzeption eines öffentlichen Unternehmens in eine ausschließlich erwerbswirtschaftliche Zielsetzung und Marktorientierung umgewandelt wird<sup>53</sup>. In der Privatisierungsdiskussion weisen verschiedene Argumente in diese Richtung, wenn von der ausschließlichen Orientierung an den Nachfragerpräferenzen und an der Grenzkostenpreisregel die Rede ist.

Die Frage nach einem privaten oder öffentlichen Leistungsangebot, nach Privatisierung oder öffentlicher Wirtschaft, ist grundsätzlich nur durch eine politische Entscheidung bzw. durch ein Werturteil über die Ziele, denen Unternehmen in dieser oder jener Form instrumental zugeordnet sind, beantwortbar, womit auch die Grenzen wissenschaftlicher Argumentation deutlich werden. Anders stellt sich jedoch das Privatisierungsproblem, wenn die These vertreten wird, das gleiche öffentliche Leistungsangebot könne genauso gut, wenn nicht gar effizienter, weil kostengünstiger und gegebenenfalls sogar billiger, über den Markt und private Unternehmen erbracht werden. In diesem Fall stellt sich die Privatisierungsfrage als ein reines Optimierungsproblem, weil das bestmögliche Instrument zur Erreichung eines gegebenen öffentlichen Zieles bzw. Zielsystems zu suchen ist. Das heißt, es stellt sich die Frage, ob die privatwirtschaftliche oder öffentlich-wirtschaftliche Bereitstellung des Leistungsangebots zweckmäßig ist.

### Offene Fragen

Wichtig erscheinen in diesem Zusammenhang folgende Aspekte zu sein, die nach wie vor einer eingehenden wissenschaftlichen Forschung und Diskussion bedürfen:

Wird eine mit dem Argument höherer Wirtschaftlichkeit beabsichtigte Privatisierung tatsächlich ohne Einschränkung des bisherigen öffentlichen Leistungsangebots im Hinblick auf Umfang, Qualität, Preis usw. möglich sein, so daß nach wie vor das bisherige öffentliche Leistungsangebot aufrechterhalten bleibt?

Handelt es sich bei den verschiedenen Argumenten von „Staatsversagen“<sup>54</sup> (mangelnde Wirtschaftlichkeit und Flexibilität usw.) tatsächlich um Strukturfehler der öffentlichen Wirtschaft schlechthin oder können derartige Mängel durch spezifische Organisationsformen wie öffentliche Unternehmen, Parafiski<sup>55</sup> usw. minimiert werden?

Wirkt sich die Privatisierung auf Marktstruktur und Wettbewerbsverhalten so ungünstig aus, daß bisher mehr oder weniger kompetitive Marktstrukturen verschlechtert werden oder sogar private Monopole bzw. monopolähnliche Stellungen entstehen, die, wie die Realität zeigt, mit der Gefahr des Machtmißbrauchs verbunden sind? Damit stellt sich auch grundsätzlich die Frage nach der wettbewerblichen Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen.

Müssen im Falle einer Privatisierung, z. B. durch Konzessionierung, nicht bei Verfolgung der bisher öffentlichen Aufgabenstellung so viele Bindungen vorgenommen werden, daß es schließlich beim öffentlichen Leistungsangebot – in welcher Organisationsform auch immer – bleiben kann?

Wie hoch ist im Falle der Privatisierung tatsächlich der Spareffekt bei den öffentlichen Mitteln, wenn man bedenkt, daß einerseits bei bestimmten Aufgaben mit öffentlicher Bindung nach wie vor Ausgleichszahlungen bzw. Zuschüsse notwendig werden, andererseits bei der Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die mit Gewinn abschließen (Erwerbsunternehmen, Unternehmen mit limitierter Gewinnerzielung) Haushaltsmittel entfallen?

Schon dieser begrenzte Fragenkreis zeigt die Schwierigkeit der Problematik, abgesehen davon, daß generalisierende Feststellungen bei der Vielzahl öffentlicher Aufgaben und Organisationsformen völlig abwegig sind und immer nur der Einzelfall gewürdigt werden kann.

<sup>53</sup> Alexander van der Bellen, a. a. O., S. 99.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu Horst Hanusch (Hrsg.): Reform öffentlicher Leistungen, Beiträge zur Entstaatlichung, Schriftenreihe zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 37, Baden-Baden 1978, darin vor allem von Horst C. Recktenwald: Ursachen für Unwirtschaftlichkeit im Staatsbereich, Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats(versagens), S. 15 ff.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu besonders Klaus T i e p e l m a n n, a. a. O., S. 222 ff., wo öffentliche Unternehmen und Parafiski als organisatorische Lösungskapazitäten für Staats- und Marktversagen behandelt werden.