

Backhaus, Jürgen G.

**Working Paper**

## Eine politisch-ökonomische Theorie der öffentlichen Unternehmung

Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 145

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Backhaus, Jürgen G. (1980) : Eine politisch-ökonomische Theorie der öffentlichen Unternehmung, Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 145, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/68927>

**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.*

FAKULTÄT FÜR  
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN UND STATISTIK  
UNIVERSITÄT KONSTANZ

EINE POLITISCH-ÖKONOMISCHE THEORIE  
DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG

Jürgen Backhaus

Serie A - Nr. 145

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-7750 Konstanz  
Postfach 5560

Serie A

Volkswirtschaftliche Beiträge

Nr. 145

EINE POLITISCH-ÖKONOMISCHE THEORIE  
DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG

Jürgen Backhaus

Serie A - Nr. 145

Juli 1980

Ag 1583 81  
Wirtschaft  
Kf Klaf

C 102701

# EINE POLITISCH-ÖKONOMISCHE THEORIE DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG

## 0 EINFÜHRUNG

### 0.1 Allgemeine Charakterisierung des Arbeitsansatzes

Ziel dieser Abhandlung ist die Formulierung einer politisch-ökonomischen Theorie der öffentlichen Unternehmung. Diese Theorie soll das Verhalten öffentlicher Unternehmen erklären, insoweit es sich von dem Verhalten anderer Unternehmen unterscheidet; und sie soll als Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik Anhaltspunkte für Antworten auf die Frage geben, welche wirtschaftspolitischen Funktionen öffentliche Unternehmen erfüllen können, welche Organisationsformen öffentlicher Unternehmen dafür geeignet sind und ob es sinnvoll ist, in einzelnen Sektoren der Wirtschaft öffentliche Unternehmen zu privatisieren bzw. in anderen private Unternehmen in öffentliche zu überführen.

Die Abhandlung ist anwendungsbezogen und theoretisch. Das Vorgehen ist nicht empirisch, über eigene empirische Erhebungen oder Berechnungen wird nicht in nennenswertem Umfang berichtet. Gleichwohl sind die Ausführungen aber nicht spekulativ-theoretisch insofern, weil

1. große Mühe darauf verwendet wird, Aussagen testbar zu formulieren und
2. wenn immer sinnvoll, empirische Ergebnisse aus anderen Untersuchungen, die im Zusammenhang mit theoretisch gewonnenen Aussagen dieser Abhandlung stehen, mitgeteilt oder erwähnt und gegebenenfalls kritisch analysiert werden.

Der Ansatz der Arbeit ist ferner anwendungsbezogen insofern, als ein wirtschaftspolitisches Problem, daß sich der Wirt-

schaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen vergleichbaren Industriestaaten mit demokratischer Verfassung stellt, definiert und einer Lösung nahegebracht werden soll. Diese Lösung ist aber nicht *p r a k t i s c h* in dem Sinne, daß

1. sich das Problem dem Praktiker (zum Beispiel einem Ministerialrat im Aufsichtsrat eines öffentlichen Industrieunternehmens) nicht notwendig stellt;
2. die Lösung theoretisch-ökonomisch gewonnen wird;  
und
3. nur die Grundzüge (Kriterien und Beispiele) gegeben werden, nicht zum Beispiel ein fertiger Gesetzentwurf.

Die Arbeit ist damit ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, und sie arbeitet mit den Methoden dieser Disziplin.

#### 0.2 Staatsfunktionen: *keynesianische* und *post-keynesianische* Wirtschaftspolitik

-----  
Abgesehen erstens von dem reinen Erklärungswert einer positiven politisch-ökonomischen Theorie der öffentlichen Unternehmen und zweitens der im letzten Abschnitt angesprochenen Frage der Privatisie

rung oder Sozialisierung<sup>1)</sup> von Unternehmen erscheint die Beschäftigung mit der Funktionsweise der öffentlichen Wirtschaft gerade im jetzigen Zeitpunkt wirtschaftspolitisch noch aus einem dritten Grunde als besonders wichtig.

In den letzten Jahren ist verstärkt Kritik an der Praxis *keynesianischer* Wirtschaftspolitik in demokratischen Staatswesen laut geworden. Vereinfacht ausgedrückt ist diese Wirtschaftspolitik, getragen von an ihrer Wiederwahl interessierten Regierungen, gekennzeichnet durch defizitäre Budgetexpansionen im konjunkturellen 'Tief', denen nicht entsprechend ausgleichende Budgetüberschüsse im konjunkturellen 'Hoch' gegenüberstehen<sup>2)</sup>.

---

1) Privatisierung und Sozialisierung werden häufig als wirtschaftspolitische Dichotomie gesehen, aber dieses Paar steht nur für eine Vielfalt von Möglichkeiten, die wiederum Ausdruck unterschiedlicher Problemdefinitionen sind. Sozialisierung bedeutet die Überführung von Industrien in Formen des Gemeineigentums, die auch *p r i v a t* rechtliche Formen sein können, aber in der Regel den Staat als unmittelbaren Eigner *a u s* schließen. In der Regel geht mit Vorstellungen oder Vorschlägen zur Sozialisierung von Industrien aber auch die Hoffnung oder der Wille einher, daß sich sozialisierte Unternehmen in ihrem wirtschaftlichen Verhalten von privaten wesentlich unterscheiden sollen. Dagegen bedeutet Verstaatlichung von Unternehmen nur die Überführung eines Eigentumstitels von einem privaten auf einen staatlichen Träger. An der Wirtschaftsführung dieses Unternehmens muß sich nichts ändern, wenn das Unternehmen zum Beispiel nur zu fiskalischen Zwecken betrieben wird. Nationalisierung endlich bedeutet, daß eine Unternehmung aus dem Eigentum eines ausländischen Inhabers in das Eigentum eines inländischen Inhabers überführt wird; dieser Inländer kann eine staatliche Organisation sein, muß es aber nicht. Nationalisierung kann deshalb sowohl mit Verstaatlichung als auch mit Sozialisierung als auch endlich mit Privatisierung zusammenfallen, wenn das nationalisierte Unternehmen nämlich ursprünglich einer ausländischen staatlichen Organisation gehörte.

2) Zur Kritik dieser Politik vergleiche *Buchanan, James M.* und *Wagner, Richard E.*, "Democracy in Deficit: The Political Lagacy of Lord Keynes". New York u.a.: Academic Press (1977).

Die anhaltende Verfolgung dieser Politik führt zu verschiedenen Konsequenzen. Einige seien kurz angedeutet. Zum einen ist angesichts der vorliegenden empirischen Erhebungen das Auftreten politischer Konjunkturzyklen als regelmäßiges Charakteristikum demokratischer entwickelter Wirtschaften nicht länger auszuschließen<sup>3)</sup>. Dies ist langfristig insbesondere dann wirtschaftspolitisch problematisch, wenn nicht davon ausgegangen werden kann, daß ein ohnehin ("natürlich") ablaufender Wirtschaftszyklus nur den Wahlzeitpunkten dem Wiederwahlinteresse der Regierung folgend *a n g e p a ß t* wird, sondern wenn der Zyklus (wenigstens teilweise) von der Regierung direkt *v e r u r - s a c h t* wird. Wenn im Verlaufe des Konjunkturzyklus einer im konjunkturellen "Tief" verfolgten defizitären Expansionspolitik im "Hoch" eine kontraktive Politik der Budgetüberschüsse nicht gegenübersteht, so daß das Budget über den Konjunkturverlauf hinweg insgesamt nicht ausgeglichen wird, so kann dies zweitens säkular zu einer Aufhäufung der Staatsschulden führen, die sich als in spätere Perioden verschobene Steuern interpretieren lassen. Wenn diese Staatsschulden von Individuen als Vermögensbestandteile angesehen werden, denen aber gesamtwirtschaftlich keine entsprechenden Kapitalien entgegenstehen<sup>5)</sup>, so kann die Konsequenz ebenfalls säkular eine sub-optimale Rate der Kapitalakkumulation mit den daraus folgenden depressiven Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum sein. Eine weitere Konsequenz der Substitution der Besteuerung durch öffentliche Verschuldung läßt sich ebenfalls nicht ausschließen<sup>6)</sup>: Wenn man Steuern

- 
- 3) *Frey, Bruno S.*, "Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen." Zeitschrift für Nationalökonomie, 36 (1976), 95-120. Vgl. näher *Jürgen Backhaus*, "Ökonomik der Sozialisierung: Maßstäbe und ihre Anwendung anhand eines internationalen Vergleiches". In: *Gerd Winter* (Hrsg.), "Sozialisierung von Unternehmen: Bedingungen und Begründungen". Frankfurt: EVA 1976, 25-118
- 4) Vgl. ursprünglich *Buchanan, James M.*, "Public Principles of Public Debt." Homewood Illinois: Irwin (1958) sowie im Anschluß daran zum Beispiel den von *Ferguson* herausgegebenen Sammelband, *Ferguson, James M.*, "Public Debt and Future Generations." University of North Carolina Press (1964).
- 5) Vgl. die im Anschluß an *Barro's* Artikel, *Barro, Robert J.*, "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, 82.6 (1974) 1095-1117, zwischen *Barro, Buchanan* und *Martin Feldstein* geführte Auseinandersetzung, *Journal of Political Economy*, 84.2 (1976) 331-349.
- 6) Vgl. im einzelnen *Buchanan* und *Wagner*, "Democracy in Deficit". (1977).

als *S t e u e r p r e i s e* interpretiert<sup>7)</sup>, und die öffentliche Verschuldung von den Bürgern nicht (oder in geringerem als dem korrekten Ausmaß) als hinausgeschobene Besteuerung eingeschätzt wird<sup>8)</sup>, dann unterschätzt der Bürger den Preis der politischen Güter im Vergleich mit dem Preis der privat erstellten Güter. Unter diesen Bedingungen ist die Folge, daß der Umfang der Produktion politischer Güter zu groß ist im Verhältnis zum Umfang der Produktion privater Güter: der öffentliche Sektor ist dann zu groß<sup>9)</sup>. Eine weitere Auswirkung kann endlich in möglichen inflatorischen Wirkungen der öffentlichen Verschuldung bestehen<sup>10)</sup>.

Hinter diesen Ansätzen steht, insoweit im Einklang mit der *Wagner'schen* Gesetzmäßigkeit der zunehmenden Staatstätigkeit, aber in anderer Interpretation, die Vorstellung von einem unkontrolliert wachsenden Staat, von einer historischen Entwicklung des liberalen auf die Ordnungs- und Garantiefunktionen beschränkten Staatswesens hin zu einem drohenden bürokratischen *Leviathan*, der unkontrolliert wächst und immer größere Teile des Sozialprodukts an sich bindet. Auch wenn man diese etwas extreme Sicht nicht teilt, so ist es doch gleichwohl sinnvoll, Betrachtungen darüber anzustellen, auf welche Weise es bei geeigneter Konstruktion der Verfassung von Institutionen möglich ist, einen langfristig optimalen Ausgleich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor herzustellen. Es geht nicht darum, den modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaat auf den liberal-restringierten Staat zurückzuschneiden. Aber zu fragen ist, ob, angesichts starker Wachstumstendenzen staatlich-bürokratischer Organisationen in den Institutionen des Steuerstaates nicht

---

7) Diese finanzwirtschaftliche Sicht geht auf *Wicksell* zurück. *Wicksell, Knut*, "Finanztheoretische Untersuchungen". Jena: Gustav Fischer (1896).

8) Vgl. dazu aber kritisch die Vertreter des *Ricardianischen* Äquivalenztheorems (in der Neuauflage der: "Theorie 'rationaler' Erwartungen"). Insbesondere *Barro* (1976, 1977) (vgl. oben Fußnote 5) und kürzlich derselbe, "Comment from an Unreconstructed Ricardian". Prepared for Symposium on *Buchanan* und *Wagner*. "Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord *Keynes*." *Journal of Monetary Economics* (1978).

9) Hier kann nur eine Kann-Formulierung gewählt werden, weil die Diskussion im Rahmen eines Modells des allgemeinen Gleichgewichts, nicht partial geführt wird.

10) Dies wird aber empirisch bestritten. Vgl. *Niskanen, William A.*, "Deficit, Government Spending, and Inflation: What is the Evidence?" *Journal of Monetary Economics* (1978).

nach anderen Lösungen gesucht werden kann, die Aufgaben des Sozial- und Wohlfahrtsstaates zu erfüllen, ohne säkular die Steuerlast zu erhöhen. Es besteht kein notwendiger und nachgewiesener Zusammenhang zwischen den vielfältigen Aufgaben des modernen Wohlfahrts- und Sozialstaates und der Konzeption des Steuerstaates in dem Sinne, daß der moderne Wohlfahrts- und Sozialstaat ausschließlich auf Steuereinnahmen verwiesen wäre.

Ausgehend von der Konzeption des Staates als *Leviathan* haben verschiedene Autoren in der letzten Zeit<sup>12)</sup> Vorschläge entwik-

---

11) Vgl. ursprünglich *Wagner, Adolph*, "Finanzwissenschaft". Leipzig: Winter. In mehreren Auflagen variiert; vgl. ebenfalls programmatisch in ders., "Finanzwissenschaft und Staatssozialismus" (1887); zusammen mit den entsprechenden Ausführungen *Lorenz von Steins* wieder abgedruckt in: *Skalweit, August* (Hrsg.), "Finanzwissenschaft und Staatssozialismus." Frankfurt: Vittorio Klostermann (1948). Für einen Überblick über die Literatur vgl. auch *Timm, Hans*, "Das Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben". Finanzarchiv, Band 21 (1961); 201-247. Über die Frage, inwieweit es sich hier um ein "Gesetz" der Wirtschaftswissenschaften handelt vgl. *Wagner, Adolph*, "Grundlegung der Politischen Ökonomie". Teil 1, Grundlagen der Finanzwissenschaft; erster Halbband (Einleitung und Buch 1-3), Leipzig: Winter (1892) 225-242. Daß die Entwicklungstendenz politisch-ökonomisch (bzw. in der alten finanzwissenschaftlichen Terminologie: "finanzsoziologisch") zu erklären sei, begründet *Schmidt, Kurt*, "Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat." Finanzarchiv, Band 25 (1966) 213-241. Ähnlich auch *Borchding, Thomas E.*, "The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970". 45-70 in: *Borchherding* (ed.), "Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth". Durham, The Duke University Press (1977). *Borchherding* nimmt eine Übersicht statistischer Arbeiten zur Erklärung des *Wagner*'schen Gesetzes mit Hilfe der "ökonomischen" Erklärungsfaktoren vor und gelangt zu dem Ergebnis, daß diese Faktoren allenfalls die Hälfte des Anwachsens der Staatsausgaben erklären (stärkere Preiserhöhung im öffentlichen Sektor bei unelastischer Nachfrage ca. 10%, Einkommenseffekt ca. 25%, Bevölkerungseffekt ca. 20% und kombinierter Interdependenzeffekt ca. 5%). Ein ausschließlich politisch Modell entwickelte *Sam Peltzman*, "The Growth of Government" Center for Study of the Economy and the State, Working Paper No. 001, The University of Chicago. *Peltzman* erklärt das Wachstum der Staatsausgaben ausschließlich mit Umverteilungskämpfen in der Demokratie.

12) Hier werden nur drei für die angedeutete Argumentationsrichtung repräsentative Beispiele genannt, die in jüngster Vergangenheit vorgetragen werden.

kelt, die dazu dienen sollen, den *Leviathan* zu bändigen.

1. Demokratie und Defizit. *Buchanan und Wagner* versuchen in liberaler Tradition, den *Leviathan* in die Ketten einer rigiden Finanzverfassung zu schlagen<sup>13)</sup>.

Diese Finanzverfassung besteht aus zwei Teilen,

1. einer Regel der restriktiven Geldpolitik und
2. der Regel des stets ausgeglichenen (bzw. auszugleichenden) Staatshaushaltes.

Die Regelung sieht im einzelnen vor:

- a) Der Präsident (die Regierung) schlägt jährlich dem Kongress (Bundestag) einen ausgleichenden Haushalt vor.
- b) Der Kongress (Bundestag) macht von seinem Haushaltsbewilligungsrecht Gebrauch und verabschiedet einen ausgeglichenen Haushalt.
- c) Wenn die Budgetprojektionen von den tatsächlichen Einnahmen abweichen, so ist im Falle eines Haushaltsüberschusses dieser zur Tilgung der Staatsschulden zu verwenden, im Fall überschätzter Einnahmen das Budget sofort nach unten anzupassen.
- d) Eine fünfjährige Übergangsperiode ist vorzusehen.
- e) Abweichungen vom ausgeglichenen Staatshaushalt sind nur zulässig, wenn 2/3 beider Häuser des Kongresses (Bundestag und Bundesrat), unterstützt vom Präsidenten, den nationalen Notstand erklären 14).

2. Die Steuerverfassung für *Leviathan* -Begrenzung der Steuerbasis. Ein zweiter Vorschlag, der eine Ergänzung des ersten darstellt, zielt darauf ab, e i n e der Ursachen, die das Wachstum des Staates erlauben, in ihrer Wirkung zu begrenzen. Wiederum wird eine verfassungsrechtliche Restriktion vorgeschlagen. Der Vorschlag beruht auf der Erwägung, daß für eine bestimm-

---

13) Vgl. im einzelnen *Buchanan und Wagner*, "Democracy in Deficit"(1977); allgemein zum verfassungspolitischen Ansatz, S. 175 ff. sowie bereits *Buchanan, James M.*, "The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan." Chicago: University of Chicago Press (1975); sowie den speziellen Vorschlag zur Verfassungsänderung, *Buchanan und Wagner* (1977), S. 180 f.

14) Vgl. *Buchanan und Wagner* (1977), S. 180

te Steuerbasis ein optimaler Steuersatz existiert in dem Sinne der Maximierung des Steuerertrages aufgrund der vorgegebenen Basis. Dieser optimale Steuersatz ist im wesentlichen eine Funktion des Steuerwiderstandes und der Möglichkeiten, die den Steuerpflichtigen zur Substitution der Steuerbasis offenstehen. Aufgrund dieser Erwägung schlagen *Geoffrey Brennan* und *James M. Buchanan*<sup>15)</sup> eine verfassungsrechtliche Beschränkung der Steuerbasis vor.

Die Steuerverfassung für *Leviathan* - Bindung der Steuererhebung an die Produktion öffentlicher Güter.

Ein anderer Vorschlag derselben Autoren zielt auf die optimale Versorgung mit politischen Gütern ab. Die Produktion politischer (*Brennan* und *Buchanan*<sup>16)</sup> diskutieren ausschließlich: öffentliche) Güter soll aus einem Fond erfolgen, der seinerseits aus den Erträgen seiner Steuer gespeist wird, deren Höhe unmittelbar mit dem Wert der Produktion des betreffenden öffentlichen Gutes (positiv) in Beziehung steht.

Während diese Vorschläge dem Wachstum der Staatsausgaben einmal durch das Verbot der Verschuldung, zum anderen durch die Begrenzung der Besteuerung entgegenwirken sollen, zielt ein dritter kürzlich wieder aufgeworfener Vorschlag darauf ab, den staatlichen Zugang zur Geldschöpfung zu versperren. Inflationäre Geldschöpfung läßt sich, so etwa *Buchanan* und *Wagner*<sup>17)</sup> als Form der indirekten Besteuerung interpretieren. Diese Steuer ist allerdings insofern etwas eigenartig, als der Staat mit Sicherheit nicht der einzige, und auch nicht gesichert der hauptsächliche Nutznießer der Inflation ist. Während *Buchanan* und *Wagner* das Problem wiederum verfassungsrechtlich durch die

---

15) *Brennan, Geoffrey* und *Buchanan, James M.*, "Toward a Tax Constitution for Leviathan". *Journal of Public Economics*, 8 (1977) 253-273 (255).

16) *Brennan, Geoffrey* und *Buchanan, James M.*, "Tax Instruments and Constraints on the Disposition of Public Revenues". *Journal of Public Economics*, '9 (1978).

17. Vgl. zum Beispiel *Buchanan* und *Wagner* (1977), S. 143

Institutionalisierung einer regelhaften Geldexpansionspolitik der Zentralbank (*Monetary Rule*) lösen wollen, hat *Friedrich August von Hayek*<sup>18)</sup> kürzlich einen ordnungspolitischen Vorschlag wiederum in die Diskussion gebracht und ausführlich erörtert.

### 3. Eingrenzung des *Leviathan* durch Privatisierung der Geldversorgung.

*Hayek* schlägt für die Geldproduktion eine Konkurrenzlösung vor; denn Privatunternehmen seien im eigenen Interesse dazu gezwungen, die von ihnen ausgegebenen Zahlungsmittel stabil zu halten<sup>18)</sup>.

Für die wirtschaftspolitische Einschätzung dieser hier jeweils nur skizzierten Vorschläge kommt es darauf an, in welcher Weise

---

18) Vgl. *Hayek, Friedrich August von*, "Entnationalisierung des Geldes: Eine Analyse der Theorie und Praxis konkurrierender Umlaufmittel." Tübingen: Walter Eucken Institut. Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen, Band 13, (1977). Diese Arbeit ist auch auf Englisch erschienen unter dem Titel: "Denationalization of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies". London: Institute of Economic Affairs (1977). Gegen dieses Konzept lassen sich im wesentlichen zwei Einwände erheben. Zum ersten ist Sorge zu tragen, daß die Geldfunktion "Einheitlicher Wertmaßstab" durch die Geldvielfalt nicht beeinträchtigt wird. Ein zweites Problem betrifft die Dynamik eines dem *Hayek*'schen Vorschlag entsprechenden Systems. Es ist möglich, daß eine gewinnmaximierende Privatbank zunächst den Ruf des Produzenten einer stabilen Währung aufbaut, um dann auf einmal den Geldumlauf erheblich zu erhöhen und mit dem daraus entstehenden Gewinn aus dem Geschäft auszuscheiden. Vgl. auch die Rezension von *Bernholz, Peter*. *Kyklos*, 31:1, 176-179, (1978). *Bernholz* weist auch darauf hin, daß *Hayek*'s Vorschlag nicht originell ist, und gibt weitere Nachweise auf zum Teil frühere, zum Teil weiterführende Literatur.

ein als *Leviathan* (korrekt) beschriebener Staat auf diese Eingrenzungen reagieren würde. Die Beurteilung wird unterschiedlich ausfallen, je nachdem, ob eine verfassungsrechtliche Eingrenzung eines sonst unveränderten Organisationsgefüges beabsichtigt ist, oder ob ordnungspolitisch ein ganzer Ordnungszusammenhang von innen heraus neu gestaltet werden soll.

Die verfassungsrechtliche Eingrenzung eines sonst unveränderten Organisationsgefüges muß nicht unbedingt erforderlich sein. Ich habe an anderer Stelle sowohl theoretisch als auch empirisch ausgeführt<sup>19)</sup>, daß Verfassungsnormen Interpretationen unterliegen, die den Sinn der Norm völlig ins Gegenteil verkehren können. Die Interpretation ist unter anderem Funktion der Interaktion von Interessengruppen. Staatliche Organe, die auf der gleichen Ebene wie das die Verfassung auslegende Gericht angesiedelt sind, haben in dieser Interaktion einen Vorsprung. Die Parlamente, die den Vorschlägen von *Buchanan* und *Wagner* und *Brennan* und *Buchanan* zufolge verfassungsrechtlichen Eingrenzungen unterliegen sollen, sind Verfassungsorgane, die auf der gleichen Ebene wie das die Verfassung auslegende Gericht angesiedelt sein würden. Insofern muß selbst bei eindeutiger Formulierung der Verfassungsschranken, die schwerfallen dürfte, gegenüber der Wirksamkeit dieser Bestimmungen größte Skepsis walten. Dieser Einwand gilt sowohl für den ersten als auch für den zweiten Vorschlag, während der dritte zwar einen neuen Ordnungszusammenhang mit selbstregelnden Prozessen einschließt, andererseits aber eine Staatsaufsicht voraussetzt<sup>20)</sup>. Auch dieses Aufsichtsorgan wäre entweder vom Parlament oder der Regierung abhängig, oder es unterläge (zumindest in demokratischen Staaten) doch wenigstens *mutatis mutandis* ähnlichen Einflüssen wie diese Organe selbst.

---

19) *Backhaus, Jürgen*, "Constitutional Guarantees and the Distribution of Power and Wealth". *Public Choice*, 3.3, 4563 (1978) sowie ders., "Politikwissenschaftliche Analyse interpretatorischer Veränderungen von Verfassungsnormen". *Politische Vierteljahresschrift*, 17.4 (1976) 520-5

20) Vgl. dazu im einzelnen *Bernholz, Peter* (1978) (siehe oben Fußnote 18).

Selbst wenn man die Durchsetzung der Verfassungsbindungen und ihre unmittelbare Wirksamkeit in den erwähnten Vorschlägen voraussetzt, so hat der als *Leviathan* beschriebene Staat gleichwohl noch mindestens drei Möglichkeiten, diesen Beschränkungen zu entgehen:

1. **R e g u l i e r u n g** . Die Rechtshoheit des entwickelten demokratischen Staates gibt diesen die Möglichkeit, durch Regulierung wirtschaftlicher Abläufe die gewünschten Effekte der Umverteilung und/oder der Produktion politischer Güter zu erreichen wie durch parlamentarische Ausgabentätigkeit, ohne daß sich diese Bewegungen im Staatsbudget niederschlagen müssen. Die Kosten derartiger Regelungen lassen sich weitgehend externalisieren und schlagen auf das Parlament allenfalls später in Form von Steuermindereinnahmen zurück, die ihrerseits Folgen verminderten Wirtschaftswachstums sind. Der einzelne Abgeordnete oder das einzelne Regierungsglied, die einer solchen ausgabenersetzenden Regulierung zustimmen, werden von diesen Sekundärwirkungen nicht oder kaum betroffen.

2. **E r o s i o n d e s H a u s h a l t s b e w i l l i g u n g s r e c h t s d e s P a r l a m e n t s** .

Haushaltsrechtliche Kontrollen, die dazu dienen sollen, dem Parlament das Budgetbewilligungsrecht zu erhalten, sind nur insoweit wirksam, als sie von politischer Absicht und politischer Macht getragen werden, die dem zu kontrollierenden Objekt entgegenstehen und mindestens gleichgewichtig sind. Andernfalls sind regelmäßig Erosionserscheinungen der Kontrollinstitutionen zu beobachten<sup>21)</sup>. Im hier in Frage stehenden Fall wäre insbesondere damit zu rechnen, daß das Haushaltsbewilligungsrecht dem Parlament von der (als *Leviathan* beschriebenen) Bürokratie

---

21) Vgl. zum Beispiel den Abschnitt "Budgetrechtliche Kontrolle öffentlicher Unternehmen in den Vereinigten Staaten von Amerika". S. 385-395 in: *Backhaus, Jürgen*, "Öffentliche Unternehmen: Zum Wirtschaftsrecht, den Funktionen und Rechtsformen öffentlicher Unternehmen." Frankfurt: Haag und Herchen (1977), (1980) (2), in der Neuauflage S. 431 ff.

entwunden würde umso mehr, als sich für die Parlamentarier ein *free-rider*-Problem stellt: Jeder einzelne Parlamentarier hat sowohl ein Interesse daran, daß die allgemeinen Budgetprinzipien eingehalten werden als auch daran, daß in seinem speziellen Fall besondere Aufwendungen für seinen Wahlkreis ermöglicht werden, auch wenn eine Mehrheit hierfür im Parlament nicht zu finden ist. Genau diesen Dienst kann ihm eine spezialisierte Bürokratie erweisen, die andererseits nach demselben Prinzip, Abgeordneter für Abgeordneter, eine *C l i e n t è l e* aufbaut, die sie vor existenzbedrohenden Kontrollen bewahrt<sup>22)</sup>.

Aus dem Dilemma eines stets sich ausbreitenden öffentlichen Sektors, der Zurückdrängung marktlicher Prozesse zugunsten politischer und administrativer Regelungsgefüge und dem Anschwellen der direkten, indirekten und Quasi-Besteuerung (öffentliche Verschuldung, Inflation) führt ein Weg hinaus, der in diesem Zusammenhang typischerweise nicht diskutiert wird. Der Staat ist nicht ausschließlich auf bürokratische Organisation verwiesen. Staatliche Politik muß nicht durch hoheitliche Anordnung oder Subvention erfolgen und hoheitlich begetriebene Einnahmen sind nicht die einzige Form von Staatseinnahmen, auf die ein politisches Gemeinwesen angewiesen ist. In weiten Bereichen ist es möglich, staatliche Organisation den Gesetzen des Marktes zu unterwerfen. Statt durch Planung, Anordnung oder Subvention kann der Staat als Unternehmer Wirtschaftspolitik betreiben, und die Gesetze marktlichen Wettbewerbs für sich arbeiten lassen mit dem Ergebnis, daß alle Konkurrenten sich seiner Politik anschließen müssen. Um nur ein Beispiel zu geben: Es ist nicht nötig, für eine bestimmte Industrie Qualitätsstandards ihrer Produkte im Interesse der Konsumenten hoheitlich zu verordnen, wenn ein öffentliches Unternehmen diese Standards einhält und als Werbemittel gegenüber seinen Konkurrenten verwendet. Der anschließende Wettbewerb liefert auch die notwendige Infor-

---

22) Vgl. unten, insbesondere Kap. 3

mation über die Tauglichkeit der gewählten Standards, die dem Gesetzgeber in der Regel nicht zugänglich sind. Endlich - und hauptsächlich - können Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen an die Stelle von Steuer(Mehr)Forderungen treten. Der Umfang des marktlichen Bereiches einer Wirtschaft und die Größe des Staatskorridors sind nicht notwendig miteinander verknüpft. Die zu beobachtende kontinuierliche Ausdehnung der Staatstätigkeit verliert einen Teil ihrer Problematik, wenn es sich um unternehmerische Staatstätigkeit entsprechend den Marktgesetzen handelt, denn diese Form der Staatstätigkeit muß mit der marktlichen Wirtschaftsordnung nicht im Widerspruch stehen. Aus diesem Grunde ist die fiskalische Funktion öffentlicher Unternehmen, das heißt die Erwartung, daß öffentliche Unternehmen einen angemessenen Beitrag zum Staatshaushalt leisten, den sie bei Unterwerfung unter die Gesetze marktlicher Konkurrenz erwirtschaften, von erheblicher Bedeutung für die theoretische Wirtschaftspolitik der post-keynesianischen Aera, deren Aufgabe es ist, wirtschaftspolitische Vorschläge zu entwickeln, die gleichermaßen das System der marktlichen Ordnung wahren und den Bedürfnissen demokratisch verantwortlicher Regierungen entsprechen.

Diese Auffassung von der Funktion öffentlicher Unternehmen steht zur derzeitigen Theorie und Praxis der Wirtschaftstätigkeit öffentlicher Unternehmen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in anderen vergleichbaren Industriestaaten mit demokratischer Verfassung quer. Zwar wird in der Regel nicht geleugnet, daß öffentliche Unternehmen ähnlich privaten Gewinne erwirtschaften sollen, aber die fiskalische Funktion ist allenfalls eine subsidiäre Funktion, und der Beitrag der öffentlichen Unternehmen zum Staatshaushalt ist verschwindend gering; in vielen Fällen negativ<sup>23)</sup>. Dagegen spielen öffentliche Unternehmen eine Rolle bei der Erfüllung beinahe aller S t a a t s - f u n k t i o n e n , durch deren Erfüllung sich der moderne

---

23) Vgl. im einzelnen die Aufstellungen im Anhang 8.1.

demokratische Industrie- und Wohlfahrtsstaat empirisch auszeichnet. Die Rolle der einzelnen öffentlichen Unternehmen ist bei der Realisierung einzelner Staatsfunktionen verschieden und auch unterschiedlich wichtig. Der Begriff der "Staatsfunktion" wird hier als empirische Kategorie eingeführt, um die Vielfalt staatlicher Wirtschaftstätigkeit in ein Raster einzufangen, das der ökonomischen Theorie entspricht. Im einzelnen werden, wie im zweiten Teil näher ausgeführt, neun Staatsfunktionen unterschieden, die dem *Wagner'schen* "Rechtswert" (Kap. 2), "Kultur- und Wohlfahrtszweck" (Kap. 3) und dem von (und im Anschluß an) *Keynes* hinzugefügten "Zweck der wirtschaftlichen Steuerung und Stabilisierung" (Kap. 4) entsprechen. Im einzelnen handelt es sich um die folgenden Funktionen:

Rechtswert:	(1) Rechtsordnung
	(2) Wettbewerbsordnung
	(3) Verteidigung
Kultur- und Wohlfahrtszweck:	(4) Soziale Sicherung
	(5) Kulturwesen
	(6) Landesentwicklung
Systemsteuerung und Stabilisierung	(7) Vollbeschäftigung
	(8) Umverteilung
	(9) Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität

Es ist offensichtlich dogmengeschichtlich nicht ganz korrekt, den Staatszweck der Umverteilung der *keynesianischen* Politik zuzuschreiben, nachdem dieser Zweck in Deutschland bereits von den Theoretikern der Sozialpolitik in den Vordergrund gerückt worden war. Auch finanzwissenschaftliche Theorien der Besteuerung haben lange vor *Keynes* das Ziel der Umverteilung durch Besteuerung miteingeschlossen. Die Verwischung entsteht vor allem deshalb, weil die Theoretiker der Sozialpolitik, von dem Problem der "Klassenfrage" (*Schmoller*) ausgehend sehr wohl Sozialpolitik in den Dienst der Systemstabilisierung stellen wollten, aber noch nicht über die *keynesianische* Konjunktur-

und Verteilungstheorie verfügten, so daß ihnen auch die wirtschaftlichen Steuerungsinstrumente im Anschluß an jene Theorie nicht zur Verfügung standen. Die hier gewählte Unterteilung soll vor allem die Darstellung erleichtern und enthält keine weiterführenden Implikationen.

Der Schlüssel für die Funktionsbestimmung öffentlicher Unternehmen liegt in der ökonomischen Staatstheorie, aus der heraus diese Funktionen bestimmt werden sollen. Und diese Theorie ist, je nach Staatsform, unterschiedlich und führt zur Bestimmung verschiedener Staatsfunktionen, denen dann wiederum die Funktionen öffentlicher Unternehmen entnommen werden können. Dieser Umweg muß gewählt werden, wenn eine politisch-ökonomische Theorie der öffentlichen Unternehmung beabsichtigt ist, die das Charakteristikum der öffentlichen Unternehmung (im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Unternehmung) als die politische Gebundenheit dieser Unternehmen bestimmt, die faktisches Eigentum (*property rights* im ökonomischen Sinne) p o l i t i - s c h e r U n t e r n e h m e r sind und sich den Wünschen dieser politischen Unternehmer entsprechend verhalten.

Die Bestimmung der Staatsfunktionen ist ferner abhängig von der herrschenden Wirtschaftstheorie, die die Wirtschaftspolitik bestimmt. *Keynesianische* Wirtschaftstheorie brach - vermittelt durch die Theorie der Sozialpolitik - mit der liberalistischen Staatstheorie, die dem Staat prozeß-politische Abstinenz auferlegte und ihn auf die Ordnungsfunktion verwies. *Post-keynesianische* Wirtschaftspolitik würde wiederum mit *keynesianischer* Wirtschaftspolitik brechen, den Staat eingrenzen und - wie unten näher ausgeführt - ihn auf marktkonforme Wirtschaftstätigkeit verweisen. "Staatsfunktionen" sind einerseits empirische Kategorien, aber sie lassen sich einer bestimmten Theorie der Wirtschaftspolitik folgend unterschiedlich gewichten; und Theoretiker der Wirtschaftspolitik können, bestimmten Ordnungsstellungen folgend, unterschiedliche Vorschläge machen, wie die Staatsfunktionen erfüllt werden sollen.

### O.3 Keynesianische Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen

Keynesianische Theorie der Wirtschaftspolitik brach mit früheren Auffassungen, insbesondere mit der liberalistischen Wirtschaftstheorie insofern, als sie die Wirtschaftspolitik des Staates nicht auf Ordnungspolitik beschränkte, sondern darüber hinaus auf die Prozeßpolitik hin auslegte. Nicht länger sollte der Staat nur verantwortlich sein für die Garantie der Institutionen, in denen Wirtschaften stattfindet, für die Übernahme bestimmter die private Finanzierungsfähigkeit übersteigende Risiken und für gewisse Minimalansätze einer Sicherung der allgemeinen und individuellen Wohlfahrt, sondern die *keynesianische* Theorie der Wirtschaftspolitik schrieb ihm darüber hinaus die Funktion der Stabilisierung der Wirtschaftslage zu, die im Wege prozeßpolitischer direkter Staatseingriffe erfolgt.

Öffentliche Unternehmen dagegen spielten im Gefüge dieser Wirtschaftspolitik stets nur eine untergeordnete Rolle. Auf unternehmerische staatliche Wirtschaftstätigkeit zum Beispiel kam es *Keynes* vorrangig nicht an:

"In verschiedener Hinsicht sind die Folgerungen meiner Theorie recht konservativ. Zwar betont sie die alles überragende Bedeutung der Einführung bestimmter Kontrollen auf Gebieten, die heutzutage der privaten Initiative überlassen bleiben, aber es sind noch weite Bereiche übrig, die gar nicht berührt werden. Der Staat hat einen leitenden Einfluß auf die Konsumneigung auszuüben, zum Teil durch die Besteuerung, zum Teil durch die Festlegung der Zinsraten und zum Teil wohl auch noch in anderer Form. Und es scheint auch unwahrscheinlich, daß der Einfluß der Bankpolitik auf die Zinsrate ausreicht, um die optimale Investitionsrate sicherzustellen. Ich meine deshalb, daß eine ziemlich umfassende Sozialisierung der Investitionen wohl die einzige Möglichkeit sein wird, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen; aber dies verschließt nicht die Tür zu den vielen Kompromißmöglichkeiten, die sich der Zusam-

menarbeit zwischen der staatlichen Autorität und der privaten Initiative eröffnen. Darüber hinaus wird ein System des Staatssozialismus nicht gefordert, das den größten Teil des Wirtschaftslebens der Gesellschaft umfassen würde. Für den Staat kommt es gar nicht auf das Eigentum an den Produktionsmitteln an. Wenn der Staat dazu in der Lage ist, die Gesamtmenge der Ressourcen, die den Eigentümern im Interesse der Akkumulation und als Anreiz zufließen sollen, festzulegen, dann hat er alles erreicht, was nötig ist. Außerdem lassen sich die notwendigen Sozialisierungsmaßnahmen allmählich durchführen, ohne daß mit den allgemeinen Traditionen der Gesellschaft auf einmal gebrochen werden müßte." 24)

Gleichzeitig, und im offensichtlichen Einklang mit dem *keynesianischen* Konzept, wurde in England das *Morrison*-Konzept der "public corporation" entwickelt<sup>25)</sup>. Es handelt sich um eine insgesamt hybride Rechts- und Organisationsform, in der Industrieunternehmen geführt werden in der Erwartung, daß sie einen häufig nur institutionell (das heißt etwa durch die parlamentarischen Einwirkungsrechte, die Eingriffsrechte des zuständigen Fachministers und die Zusammensetzung der Kontrollorgane) statutarisch definierten allgemeinen Auftrag erfüllen unter der Bedingung oder zumindest Erwartung, daß sie sich wenigstens selbst tragen<sup>26+27)</sup>. Dies ist, ohne daß es hier im

24) *Keynes, John Maynard*, "The General Theory of Employment, Interest, and Money." New York: Harcourt, Brace & Co. (1936), S. 377-378, meine Übersetzung.

25) Vgl. *Morrison, Herbert* (Lord of Lambeth), "Socialization of Transport". London (1933).

26) Vgl. *Drake, C.D.*, "The Public Corporation as an Organ of Government Policy." S. 26-52(28) in: *Friedmann, Wolfgang G. und Garner, J.F.* (Hrsg.), "Government Enterprise: A Comparative Study." New York: Columbia University Press (1970).

27) Vgl. ausführlicher bei *Backhaus, Jürgen*, "Ökonomik der Sozialisierung: Maßstäbe und ihre Anwendung anhand eines internationalen Vergleichs." S. 25-118 (85-97) in: *Winter, Gerd* (Hrsg.), "Sozialisierung von Unternehmen: Bedingungen und Begründungen: Vier rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Studien". Frankfurt: EVA (1976) und stärker auf die juristische Problematik abstellend *Backhaus, J.*, "Öffentliche Unternehmen" (1977), Kap. 7.4., S. 377-385, (1980) S. 419 ff.

einzelnen begründet werden kann, um nicht späteren Ausführungen vorzugreifen, die charakteristische Haltung der politischen Exekutive gegenüber "ihren" öffentlichen Unternehmen. Die englische Konstruktion des *Morrison*-Konzeptes macht dies nur erheblich deutlicher, als die verschiedenen juristischen Konstruktionen und (nicht immer mit ersteren übereinstimmenden) Organisationsformen, in denen öffentliche Unternehmen in anderen vergleichbaren Industriestaaten, also etwa in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich oder Italien geführt werden<sup>28)</sup>. Überall ist charakteristisch die vage Fixierung eines "öffentlichen" Auftrages, im "öffentlichen" oder "gemeinwirtschaftlichen" Interesse, der von Fall zu Fall (tages-)politisch konkretisiert wird. Ebenfalls charakteristisch ist die zweitrangige Rolle, die der faktische Eigner öffentlicher Unternehmen, die demokratische Regierung, der Gewinnerzielung (das heißt der

---

28) Es handelt sich hier um eine Tendenzaussage, die auf die verschiedenen Staaten nur *mutatis mutandis* übertragen werden kann. Sie trifft relativ genau für die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien (sind aber die Besonderheiten aufgrund der Nationalisierung zu beachten); in Frankreich spielen die öffentlichen Unternehmen auch als Planungsinstrument eine Rolle, aber das Scheitern dieser Politik läßt sich auf das Bedürfnis demokratischer Regierungen zurückführen, öffentliche Unternehmen tagespolitisch einzusetzen, statt einem langfristigen Planvorhaben zu unterwerfen; in den Vereinigten Staaten wird ein erheblicher Teil der funktional-öffentlichen Unternehmen gar nicht öffentlich geführt, sondern verbleibt formal in privater Hand und unterliegt teils höheitlichen Regulierungen, oder wird anderenteils durch Privatverträge geführt, die Behörden (zum Beispiel des Verteidigungsministeriums) projektweise mit den Unternehmen schließen. Vgl. im einzelnen bereits: "Ökonomik der Sozialisierung (1976) und ders., "Öffentliche Unternehmen (1977) und für den letzten Punkt insbesondere: *Weidenbaum, Murray L.*, "The Modern Public Sector: New Ways of Doing the Government's Business". New York, London: Basic Books (1969).

fiskalischen Funktion) beimißt. Diese Haltung ist charakteristisch für die *keynesianische* Wirtschaftspolitik mit und gegenüber öffentlichen Unternehmen in demokratischen Gemeinwesen. Sie unterscheidet sich erheblich von der *vor-keynesianischen* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen (vergleiche unten 0.5); und *post-keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen, in einem Kontext, so wie er oben (vgl. 0.2) ausgeführt wurde, unterscheidet sich wiederum von dem beschriebenen *keynesianischen* Ansatz erheblich.

#### 0.4 Post-*keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen

Die Zunahme der Bedeutung der fiskalischen Funktion öffentlicher Unternehmen in der *post-keynesianischen* Ära ergibt sich aus einer Konstellation von **f ü n f T e n d e n z e n** und Einstellungen, die ihrerseits Probleme aufwerfen, die im Wege der fiskalischen Staatstätigkeit mit öffentlichen Unternehmen überwunden werden können.

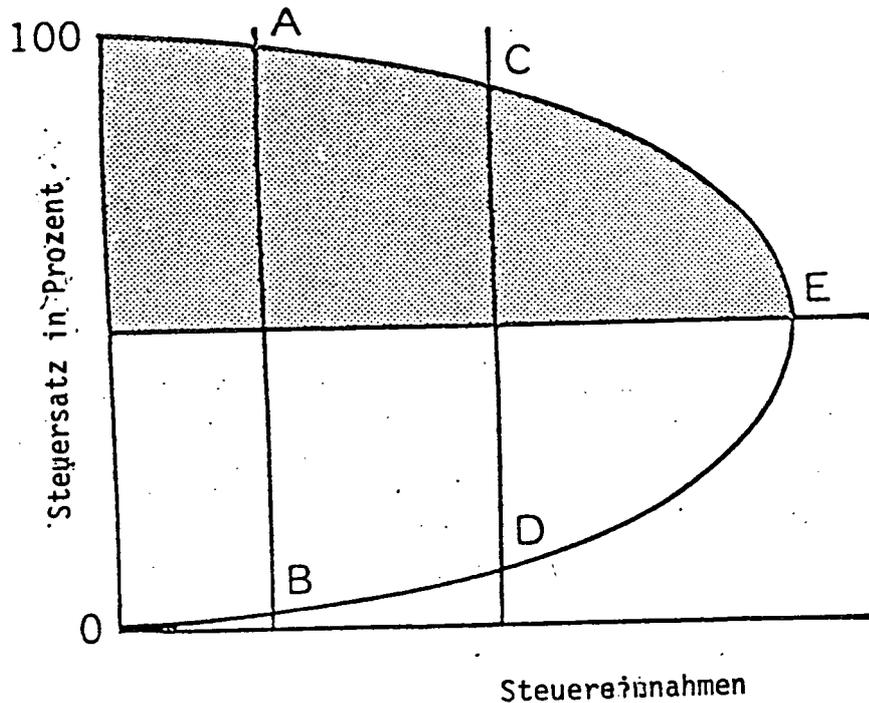
##### 1. Effektive Grenze der Besteuerung.

Gegeben sei eine bestimmte Steuerbasis und eine auf dieser Basis erhobene Steuer. Dann gibt es genau zwei Steuersätze, bei deren Gültigkeit der Staat denselben Ertrag erzielt. Dies läßt sich anhand der sogenannten Laffer-Kurve<sup>29)</sup> verdeutlichen:

---

29) Vgl. *Jude Wanniski*, "Taxes, Revenues and the Laffer-Curve: The Public Interest, Vol. 50, 3-16 (1978)"

Graphik 0.1  
Die Laffer-Kurve



In der oben abgebildeten Laffer-Kurve bezeichnet E den Punkt der maximalen Besteuerung. D und C sowie B und A liefern äquivalente Steuererträge. Die Kurve, die nicht die regelmäßige Gestalt haben muß, die sie hier *idealiter* angenommen hat, hat einen Wendepunkt, weil die Steuerwiderstände und die Substitutionstätigkeit der Besteuerten mit zunehmendem Steuersatz Bedeutung gewinnen. Sowohl Steuerwiderstand als auch Substitution sind nicht kostenlos. Es entstehen aufgrund von Steuerwiderstand und steuerinduzierter Substitution sowohl individuell als auch gesellschaftlich Kosten der Besteuerung (*excess burdens*), die mit zunehmendem Steuersatz steigen. Wenn Erträge

aus der Besteuerung durch Erträge aus fiskalischer Staats-  
tätigkeit mit öffentlichen Unternehmen ersetzt werden, entfal-  
len diese Kosten, solange die öffentlichen Unternehmen den Markt-  
gesetzen unterworfen bleiben.

## 2. Ausgreifen bürokratischer Prozesse zu Lasten marktlicher Abläufe.

Die Zunahme der Staatstätigkeit als Zunahme bürokratischer (ins-  
besondere hoheitlicher oder regulierender) Allokationsprozesse,  
die von politischen Wettbewerbsprozessen gesteuert marktliche  
Wettbewerbsprozesse ersetzen, führt in den Bereichen, in denen  
die bürokratischen Allokationsprozesse den marktlichen oder  
marktähnlichen an Effizienz unterlegen sind, zu Effizienzeinbu-  
ßen, zum Beispiel konkret: zu einer Differenz zwischen dem mög-  
lichen und dem tatsächlichen Sozialprodukt. Die Betonung der  
fiskalischen Funktion öffentlicher Unternehmen erfüllt den  
Zweck, das zu beobachtende Junktum zwischen Staatstätigkeit  
und bürokratischer Tätigkeit aufzulösen mit der Folge, daß der  
Ruf nach zusätzlicher Staatstätigkeit, etwa der Lösung eines  
konkreten sozialpolitischen Problems, nicht sogleich die For-  
derung nach Einrichtung einer neuen Behörde einschließt.

## 3. Keine Reduktion der Anforderungen an den demokratischen Gruppenstaat.

Die säkulare Ausdehnung der staatlichen Wirtschaftstätigkeit,  
die *Wagner* ein "Gesetz" nannte, ist, wenngleich es sich nicht  
um ein "Gesetz" im wissenschaftlichen Sinne handeln mag, eine  
anhaltende Tendenz, mit deren Ende oder gar Umkehr im demokra-  
tischen Gruppenstaat nicht zu rechnen ist. Die anhaltende Ver-  
folgung derselben Formen wirtschaftlicher Staatstätigkeit, Zu-  
nahme der Besteuerung und Ausdehnung bürokratischer Entschei-  
dungsprozesse, aber muß dazu führen, daß der Staat den an ihn  
gestellten Forderungen weniger und weniger gerecht werden kann.  
Der Staat dagegen, der sich auf der einen Seite drängenden For-

derungen gegenübersteht, auf der anderen Seite zur Finanzierung dieser Forderungen aber auf Gewinne angewiesen ist, die seine Unternehmen erwirtschaften, die ihrerseits den Marktgesetzen unterliegen, kann bei Einhaltung der Regeln marktlichen Wettbewerbs nicht anders als zum dynamischen Unternehmer werden bzw. zu einem Eigner, der keine andere Wahl hat als dynamische Unternehmer in die Vorstände seiner Unternehmen zu berufen.

#### 4. Versuche, die belastende Staatstätigkeit zu begrenzen:

Vom Hoheitsstaat zum Leistungsstaat.

Die oben (vgl. O.2) dargestellten Ansätze, einen als *Leviathan* empfundenen und dargestellten Staat im wesentlichen verfassungrechtlich einzugrenzen, sind nicht politisches Allgemeingut, aber Ausdruck einer Haltung, die dem Hoheitsstaat zunehmend ablehnend gegenübersteht, dagegen aber von demselben Staat unvermindert Leistungen erwartet. Diese Haltung der Bürger und Wähler ist nicht paradox, sondern im politischen Prozeß rational, wenn die Leistungen spezifisch und zurechenbar sind, die Lasten aber diffus. Aus diesem Dilemma kann die Zunahme fiskalischer Staatstätigkeit mit öffentlichen Unternehmen, Regierungen und Parlamente, die an ihrer Wiederwahl interessiert sind, befreien. Diese Revision der Funktionsbestimmung öffentlicher Unternehmen erlaubt es, Leistungen zu verteilen, die nicht gleichzeitig durch hoheitlich beigetriebene Abgaben finanziert werden müssen.

5. Die letzte Tendenz endlich ist eine in der letzten Zeit um sich greifende Skepsis gegenüber einer einseitigen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik an der *keynesianischen* Doktrin. Es ist angesichts der empirischen Evidenz nicht mehr auszuschließen, daß das *keynesianische* Instrumentarium der Konjunkturstabilisierung so eingesetzt wird, daß ihr wirtschaftspolitisches Ergebnis politische Konjunkturzyklen sind. Poli-

tische Konjunkturzyklen sind Konjunkturzyklen, die den Wahlperioden folgen und das konjunkturelle "Hoch" unmittelbar vor oder zum Wahlzeitpunkt aufweisen, das "Tief" danach in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode. Der Grund für ihr Auftreten besteht darin, daß erstens Wähler die Erfolge der Regierungen über die Legislaturperiode hinweg unterschiedlich gewichten, und das stärkste Gewicht auf die unmittelbare Vergangenheit legen, so daß eine auf ihre Wiederwahl bedachte Regierung *p o l i t i s c h e I n v e s t i t i o n e n* über den Konjunkturverlauf hinweg tätigen kann, in dem Sinne, daß sie zunächst eine restriktive Wirtschaftspolitik verfolgt, die dann mit zunehmender Nähe zu den Wahlzeitpunkten eine expansive Politik gestattet. Es kann in diesem Zusammenhang zunächst unerörtert bleiben (vgl. aber unten, Kap. 6), ob aufgrund dieser Politik ein Konjunkturzyklus erzeugt wird, der andernfalls nicht (oder nicht in diesem Ausmaß) stattgefunden hätte, oder ob nur ein sowieso ablaufender Konjunkturzyklus den Wahlzeitpunkten entsprechend verschoben wird. In beiden Fällen stimmt die Evidenz über politische Konjunkturzyklen skeptisch gegenüber *keynesianischer* Wirtschaftspolitik, die in einem politischen Zusammenhang stattfindet, in dem eine Regierung die Folgen (mutwillig) erfolgloser Stabilisierungspolitik nicht voll tragen muß. Es ist damit zu rechnen, daß eine Regierung, die zugleich Eigner öffentlicher Unternehmen ist, auf deren Gewinne sie zur Haushaltsfinanzierung angewiesen ist und deren Management sie für ausbleibende Gewinne in depressiver Konjunkturlage dann nicht verantwortlich machen kann, wenn sie diese Konjunkturlage selbst herbeigeführt oder nicht adäquat abgewendet hat, in stärkerem Maße als unter den gegebenen Bedingungen auch die Kosten erfolgloser oder verfehlter Konjunktur- und Stabilisierungspolitik bei der Konzeption der Wirtschaftspolitik mit ins Auge fassen würde.

Diese fünf Tendenzen sprechen für die fiskalische Wirtschaftstätigkeit mit öffentlichen Unternehmen. Gleichzeitig ist jedoch davor zu warnen, die unmittelbare Bedeutung einer zunehmenden Betonung der fiskalischen Wirtschaftstätigkeit mit öffent-

lichen Unternehmen zu überschätzen. Der Bereich der öffentlichen Wirtschaft zum Beispiel ist in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der historischen Entwicklung, insbesondere in den Fünfziger und Sechziger Jahren so strukturiert, daß Unternehmen, in denen eine Neubestimmung der Politik und der Verpflichtung auf die fiskalische Funktion leichtfiele, zum Beispiel Industrieunternehmen, nur einen geringen Teil des gesamten Bereiches der öffentlichen Wirtschaft ausmachen, während die meisten Unternehmen sich in einen Kokon von Interessengruppen und Clientèles über die Zeit hin eingesponnen haben, der eine Neuausrichtung der Politik im Hinblick auf die fiskalische Funktion politisch mühsam macht. Ein Beispiel für diesen Fall sind etwa die öffentlichen Theater, die weit davon entfernt Gewinne abzuwerfen, es geradezu als Notwendigkeit hinstellen, daß der Staat - als Kulturmäzen - den größten Teil ihrer Haushalte finanziert, nicht dagegen der Theaterbesucher, der Benutzer dieser öffentlichen Unternehmen (vgl. unten Kap. 3.3.).

#### 0.5 Vor-keynesianische Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen I: Cameralisten und Staatssozialisten

Im Interesse der Analyse der Rolle öffentlicher Unternehmen im Rahmen einer post-keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik ist es von Bedeutung, auf einige Konzepte vor-keynesianischer Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen historisch kurz einzugehen. Vor-keynesianische Wirtschaftspolitik - insbesondere auf dem europäischen Kontinent - war durch Grundsätze der Wirtschaftspolitik mit und gegenüber öffentlichen Unternehmen gekennzeichnet, die von denen der keynesianischen Wirtschaftspolitik, wie in dem Zitat oben (Seite 16) noch einmal deutlich belegt, darauf abzielt, politisch in Marktprozesse einzugreifen, und so die Wirkungsweise des Marktes durch den politi-

schen Prozeß zu überlagern, besteht eine Alternative staatlicher Wirtschaftspolitik in Marktwirtschaften darin, durch staatliche Beteiligung an Marktprozessen die erwünschten Resultate zu erzielen. Wenn die zuvor angedeutete Einschätzung der Entwicklung des demokratischen Staates richtig ist (vgl. oben, 0.2 und 0.4), also ein Zuwachs der Steuerlast zu erwarten ist, ferner das Ausgreifen der Regulierungen von Marktprozessen und die Möglichkeit der Erosion der parlamentarischen Institutionen zugunsten des Anwachsens bürokratischer Organisationen, dann besteht immer noch die Möglichkeit, den *Leviathan* vor den Wagen der wirtschaftlichen Entwicklung zu spannen, ihn also marktlich und fiskalisch zu interessieren. Dies ist im Ansatz cameralistische Wirtschaftspolitik.

Aus heutiger Sicht besteht die cameralistische Wirtschaftspolitik darin, den Staat wie eine mikro-ökonomische Einheit aufzufassen, die langfristige Vermögensmaximierung betreibt.<sup>32)</sup> Dies fällt für den Steuerstaat den Cameralisten zufolge mit der

---

30) Dieser Problematik geht insbesondere *Olson* nach. Vgl. *Olson, Mancur*, "The Political Economy of Corporate Growth Rates", The University of Maryland, Maschinenschrift, 1-6-78. Vgl. bereits früher sein "The Logic of Collective Action". Cambridge: Harvard University Press (1965)

31) Vgl. *Bruno S. Frey*, "Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen". (vgl. oben Fußnote 3)

32) In den Worten *Justi's* liest sich das so: "Die Policey bemühet sich, das gesamte Vermögen des Staates nach seiner innerlichen Verfassung zu erhalten und zu vermehren: Der Cameralist aber beschäftigt sich aus diesem gesamten Vermögen des Staats das breiteste Vermögen ohne Nachteil des ersteren zur Bestreitung des großen, zur Regierung erforderlichen Aufwandes herauszuziehen". Von *Justi, Johann Heinrich Gottlob*, "Die Grundsätze der Policeywissenschaft". Göttingen (1796), Vorrede

Maximierung der Privatvermögen zusammen<sup>33)</sup>, deren Summe das Nationalvermögen ausmacht. Die Interessenparallelität zwischen privater Vermögensmaximierung der einzelnen Haushalte und der - ebenfalls sehr privaten - Vermögensmaximierung der fürstlichen Rentkammer, jener Kammer, die den Cameralisten ihren Namen gab, beruhte auf dem ungehinderten Zugriff der absoluten Staatsgewalt auf die privaten Vermögen. Es war das Verdienst der Cameralisten, daß sie ihre Fürsten und Könige, deren wirtschaftspolitische Berater sie wurden, darauf hinwiesen, daß exzessive Besteuerung h e u t e die Steuerbasis m o r g e n beschnei-

---

33) Dies wird deutlich aus *Justi's* Präzisierung seiner in Fußnote 32 wiedergegebenen Definition, die er in der nächsten Auflage seiner *Policey*-wissenschaft vornahm: "Die *Policey* ist demnach eine Wissenschaft, die innerlichen Verfassungen des Staats solchergestalt einzurichten, daß die Wohlfarth der einzeln Familien mit dem allgemeinen Besten beständig in einer genauen Verbindung und Zusammenhange sich befindet. (...) Ich habe zwar in denen Grundsätzen der *Policey* eine andere Erklärung gegeben; indem ich daselbst gesagt habe, daß die *Policey*wissenschaft in den Lehren bestehet, das allgemeine Vermögen des Staats zu erhalten und zu vermehren, und zu Beförderung der gemeinschaftlichen Glückseeligkeit einzurichten und geschickt zu machen. Allein im Grund will diese Erklärung eben das sagen, was die ietzige ausdrucket. Denn das allgemeine Vermögen des Staats bestehet in den Kräften und Vermögen der einzeln Familien, und dasselbe zu erhalten, zu vermehren und zu Beförderung der gemeinschaftliche Glückseeligkeit einzurichten, will im Grund eben das ausdrücken, als wenn man saget, die Wohlfarth der einzeln Familien mit dem gemeinschaftlichen Besten zu verbinden." § 3 der Einleitung von *Justi's* "Die Grundfeste zu der Macht und Glückseeligkeit der Staaten; oder ausführliche Vorstellung der gesamten *Policey*-Wissenschaft", Band 1, Königsberg und Leipzig: Johann Heinrich Hartungs Erben (1760).

det, daß vielmehr erst besteuierungsfähige Wirtschaftszweige entwickelt werden müssen, um eine langfristig ergiebige Steuerbasis aufzubauen. Dies bildete den Ansatzpunkt für eine ausgiebige, quasi-privatwirtschaftliche Staatstätigkeit, die über die Bewirtschaftung der fürstlichen Domänen, Bergwerke, Regalien etc. erheblich hinausging, die für die vor-cameralistische Zeit typisch war.

Die Funktion der öffentlichen Unternehmen war die fiskalische Funktion, das heißt die Maximierung des Gegenwartswertes der Beiträge öffentlicher Unternehmen zu den Staatseinnahmen; für einen Staatshaushalt, dessen Einnahmen sich aus Steuern, Gebühren und privatwirtschaftlichen Erträgen öffentlicher Unternehmen zusammensetzen, folgt daraus nicht notwendig Gewinnmaximierung jeder einzelnen Unternehmung zu jedem Zeitpunkt. Wenn eine andere als die Politik der Gewinnmaximierung ein (erwartetes) höheres Aufkommen an Steuern, Gebühren oder Gewinnen in anderen Staatsunternehmen induziert, dann ist diese Politik zu verfolgen, wenn die induzierten Mehreinnahmen die entgangenen Gewinne übersteigen. Diese Qualifizierung der fiskalischen Zielfunktion ist von erheblicher Bedeutung für die Frage des fiskalischen Einsatzes öffentlicher Unternehmen im heutigen Staat, einerseits angesichts des geringen Aufkommens privatwirtschaftlicher Staatseinnahmen im Vergleich mit den Steuer- aufkommen, zum anderen angesichts der vielfältigen finanziellen Verpflichtungen des modernen Sozialstaates. Es ist hier nicht von vorneherein auszuschließen, daß bei diesen Größenordnungen der induzierte Effekt auch finanzwirtschaftlich wichtiger ist als die privatwirtschaftlichen Einnahmen aus öffentlichen Unternehmen<sup>34)</sup>. Wiederum kann es, in der post-keynesianischen Ära, ähnlich wie im Cameralismus, darauf ankommen, mit Hilfe öffentlicher Unternehmen die Steuerbasis zu erweitern, etwa im Wege der Entwicklung neuer Industrien, und gleichzeitig solchen Ereignissen vorzubeugen, bei deren Eintritt der demokratische Sozialstaat in die Pflicht genommen zu werden pflegt.

---

34) Vgl. dazu im einzelnen unten Kap. 3.

Mit der Begründung der liberalen Grundrechte (Freiheit und Eigentum) gegenüber dem zunächst noch vor-demokratischen Staat wurde der ungeschmälerte Zugriff des Staates auf das Vermögen der Privathaushalte ausgeschlossen. Damit entfiel auch eine wesentliche Grundlage cameralistischer Wirtschaftspolitik. Diese Periode ist weitgehend durch das Desinteresse des Staates an seinen öffentlichen Unternehmen gekennzeichnet; sie wurden teils veräußert, teils vernachlässigt<sup>35)</sup>.

Gegen diese Haltung wandten sich in Deutschland in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts die Staatssozialisten; die dem Staat über den "Rechtswert" des liberalen Rechtsstaates

---

35) Vgl. im einzelnen Kap. 4.3.4

hinaus umfassende Wohlfahrtsfunktionen zuschrieben<sup>36)</sup>. Über die Garantie der rechtlichen und politischen Institutionen als Voraussetzung marktlichen Wirtschaftens hinaus sollte sich nunmehr der Staat im Interesse seines eigenen Überlebens der sozialen Probleme annehmen, die die rasche Industrialisierung mit der einhergehenden Auflösung traditioneller Ordnungen und Bindungen mit sich gebracht hatte.

---

36) Die staatssozialistische Auffassung wurde am pointiertesten und erfolgreichsten von *Adolph Wagner* vertreten. Vgl. neben der oben (Fußnote 2) zitierten Schrift "Finanzwissenschaft und Staatssozialismus" (1887) insbesondere *Wagner, Adolph*: "Staat in nationalökonomischer Hinsicht". S. 727-739 in: *Conrad, J., Elster L., Lexis, W. und Löning, E.*, "Handwörterbuch der Staatswissenschaften", Band 7. Jena: Gustav Fischer (1913) und *Wagner, Adolph*, "Grundlegung der politischen Ökonomie", Teil 1, 2. Halbband, 6. Buch, 870-924, Leipzig: Winter (1892). Die übrigen Vertreter des Vereins für Sozialpolitik teilten *Wagner's* Auffassungen im Grundsatz, gingen aber nicht so weit wie er. Entgegen den Vertretern der liberalistischen, dem Staat Zurückhaltung auferlegenden Wirtschaftspolitik, wie zum Beispiel *Julius Wolf* (1862-1937) oder der konservative Historiker *Heinrich von Treitschke*, der *Schmoller* zu den Gönnern des Sozialismus zählte (vgl. *Treitschke, Heinrich von*, "Der Socialismus und seine Gönner". Preußische Jahrbücher, Band 34 (1874), S.67-110 und 248-301; vgl. auch die Entgegnung: *Schmoller, Gustav von*, "Über einige Grundfragen des Rechts und der Volkswirtschaft. Ein offenes Sendschreiben an Herrn Professor Dr. Heinrich von Treitschke". Jena: Mauke (1875), forderten die Vertreter des Vereins für Sozialpolitik eine aktive staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft im Interesse der Fortentwicklung des (noch jungen) Staatswesens, um den verschiedenen desintegrierenden Tendenzen, sowohl der zentrifugalen Bestrebungen der in der Föderation des Kaiserreiches zusammengeschlossenen Einzelstaaten als auch der im Zuge der Industrialisierung sich verschärfenden sozialen Gegensätze (Klassenfrage), entgegenzuwirken:

"Wir glauben, daß eine zu große Ungleichheit der Vermögens- und Einkommensverteilung, daß ein zu erbitterter Klassenkampf mit der Zeit auch alle freien politischen Institutionen vernichten muß und uns wieder der Gefahr einer absolutistischen Regierung entgegenführt. Schon darum glauben wir, daß der Staat einer solchen Entwicklung nicht gleichgültig zusehen dürfe".

*Schmoller, Gustav von*. Eröffnungsrede zur Eisenacher Tagung des Vereins für Sozialpolitik (1872). Abgedruckt bei *Boese, Franz*, "Geschichte des Vereins für Socialpolitik (1872-1932), Berlin (1939), S. 10.

Die positive Betonung dieser Staatsfunktionen war keineswegs rückhaltlos. Vielmehr lassen sich die *Wagner'schen* Ausführungen am besten vor dem Hintergrund jener zeitgenössischen liberalistischen Staatsauffassungen erklären, mit denen er sich vorwiegend auseinandersetzen mußte. Er redete keineswegs einer wahllosen Ausdehnung der Staatstätigkeiten das Wort (37). Dem gegenüber der liberalen Wirtschaftstheorie hinzugefügten staatlichen Kultur- und Wohlfahrtszweck sollte der Staat dienen, indem er indirekt Hindernisse beseitigte, die dem subsidiär privaten Angebot öffentlicher Leistungen und Güter im Wege standen, direkt dagegen nur, wenn die staatliche Leistung günstiger zu erbringen sei. Dabei war wiederum keineswegs an unentgeltliche oder stark subventionierte staatliche Leistungen wie im modernen Wohlfahrtsstaat gedacht, sondern an die Seite des privatwirtschaftlichen sollte das *G e b ü h r e n p r i n z i p* treten (38). Das heißt, die Kollektivleistungen sollten durch Kollektivpreise (für die keine Vertragsfreiheit besteht, sondern die der Staat auferlegen kann, um das free-rider-Problem zu überwinden) abgegolten werden, und zwar in der Regel mindestens bis zum Ausmaß der Kostendeckung, aber in der Erwartung, daß ein Überschuß erzielt würde (39).

Für die öffentlichen Unternehmen stand der fiskalische Zweck für Staatssozialisten wie *Wagner* außer Frage. Die bei ihm sehr abgewogene Erörterung wies aber auf die anderen sozialpolitischen Zwecke hin, die gleichzeitig mit dem Betrieb öffentlicher Unternehmen verfolgt werden konnten. Er setzte sich in diesem Zusammenhang mit *Adam Smith* auseinander, dem er eine einseitige Betonung der Problematik der Allokationseffizienz unter Mißachtung der Verteilungsproblematik vorwarf<sup>40)</sup>. Aus der Sicht der

---

37) "Die Ausdehnung der Staatsthätigkeit ohne Wahl", "aus Prinzip", auf Kosten der privatwirtschaftlichen und zum Theil auch der caritativen und übrigen gemeinwirtschaftlichen Thätigkeit ist theoretisch falsch und practisch verwerflich". *Wagner, Adolph*, "Grundlegung der politischen Ökonomie." Erster Theil, "Grundlagen der Volkswirtschaft", Zweiter Halbband (1892), S. 881.

38) *Wagner, Adolph*, "Grundlegung der politischen Ökonomie". Erster Teil, "Grundlagen der Volkswirtschaft", Zweiter Halbband (1892), S. 883. Vgl. zum Gebührenprinzip unten

39) "Demnach sollen und brauchen auch hier finanzielle Erwägungen nicht immer den Ausschlag zu geben". *Wagner, Adolph*, "Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie". Vierte Hauptabteilung, "Finanzwissenschaft", zweiter Teil, "Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre". Leipzig: Winter (1890) S. 61.

40) Vgl. zum Beispiel *Wagner, Adolph*, "Finanzwissenschaft", Teil I, Erster Hauptabschnitt, "Feldgüter oder Domänen im engsten Sinne und dingliche Rechte", Erster Abschnitt "Beibehaltung oder Veräußerung der Feldgüter" § 219, insbesondere C.

Sozialpolitiker war die Verteilungsproblematik für die Stabilität des gesamten Staatswesens von erheblicher Bedeutung. Für *Adam Smith* stellte sich dieses Problem nicht, da in seiner Sicht und zu seiner Zeit die Existenz des Staatswesens nicht gefährdet schien. Die sozialpolitische Funktion nun wirkte sich weniger im Betrieb öffentlicher Unternehmen aus, sondern wurde ausschlaggebend bei der Erörterung der Frage, in welchen Bereichen der Staat unternehmerisch tätig werden sollte und welche Aufgaben private Initiative nicht vernachlässigen würde; in diesen bereits abgedeckten Bereichen unternehmerisch tätig zu werden bestünde für den Staat kein besonderer Grund, abgesehen natürlich von der Möglichkeit fiskalischer Tätigkeit mit öffentlichen Unternehmen.

Diese volkswirtschaftlichen Lehren stießen auf offene Ohren bei der Regierung eines Staatswesens, das sich durch erhebliche verfassungsrechtliche Budgetrestriktionen auszeichnete. Die Zentralregierung des Kaiserreiches verfügte im wesentlichen über das Recht, Zölle und Verbrauchssteuern zu erheben, Anleihen zu begeben, für die aber eine entsprechende Fundierung praktisch unerlässlich war<sup>41)</sup>, sowie die traditionellen (zum Beispiel mit Ausnahme einiger Staaten: die Reichspost) und neu aufzubauenden Unternehmen zu betreiben. Die weitere Möglichkeit der Deckung der Haushaltslücken durch Matrikularbeiträge der Bundesstaaten hatte trotz des Vorsitzes Preussens in der Vertretung der Bundesstaaten den Nachteil, daß sie in der Regel nicht ohne erhebliche politische Zugeständnisse der Reichsregierung ausgeschöpft werden konnte. Einer auf die soziale Integration der wirtschaftlich schwach gestellten Bevölkerungsschicht angewiesenen Reichsregierung waren ferner bei der Handhabung des Instrumentes (regressiver) Verbrauchssteuern erheblich die Hände gebunden. Das virtuose und flexible Zusammenspiel der (Schutz-)Zollraten einerseits, der Frachtraten der

---

41) Vgl. entsprechend auch *Wagner's* Hinweis auf die Bedeutung staatlicher Domänen für die Fundierung des Staatskredits auf diesem Besitz:  
*Wagner, Adolph*, "Finanzwissenschaft", Erster Teil, Leipzig und Heidelberg: Winter (1883) S. 529.

Verkehrsnetze (Bahn- und Binnenwasserwege) im Interesse zweier wichtiger Interessengruppen (Schwerindustrie und ostelbische Großagrarswirtschaft)<sup>42)</sup> andererseits endlich erklärt sich sowohl aus diesen finanzwirtschaftlichen Restriktionen als auch aus den einzelnen politischen Strategien, denen hier nicht nachgegangen werden kann.

#### O.6 Vor-keynesianische Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen II: Der demokratische Unternehmerstaat

In den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen und wirtschaftstheoretischen Diskussionen rückten die öffentlichen Unternehmen zu Ende und nach dem ersten Weltkrieg. Dies hing zum einen im Kontext der Sozialisierungsfrage damit zusammen, daß sich die Veränderungen der Staatsverfassung, die eine veränderte Definition der Staatsfunktionen ausdrücken sollten, auch in der Definition der Funktionen öffentlicher Unternehmen niederschlagen hatten. Ein anderer Aspekt dagegen war viel handgreiflicher, und nur auf diesen soll es im Folgenden ankommen: Der erste Weltkrieg hatte insbesondere (aber nicht ausschließlich) bei den Mittelmächten zu einer Staatsverschuldung geführt, die Wirtschaftstheoretiker und -politiker alarmierte; eine Sanierung der Staatsfinanzen erschien nun unausweichlich. Dieses Problem wurde im Reich erschwert durch die lange Zeit unlimitierten Reparationsforderungen der Siegermächte und partiell gelöst durch die *Erzberger'schen* Finanzreformen. Die Konzeption dieser Reformen läßt sich, insoweit sie die Kommunalfinanzen betrafen, als frühes Beispiel einer *Buchanan-Brennan'schen* Finanzreform zur Begrenzung des Wachstums des öffentlichen Sektors anführen. Den Gemeinden wurde das Einkommensbesteuerungsrecht und insbesondere das Zuschlagsrecht genommen, unter anderem mit der Begründung, daß der politisch-soziale Umbruch und

---

42) *Howe, Frederic C.*, "Socialized Germany", New York: Scribner's (1915). Insbesondere Kap. 7, 9 und 11.

die neue Wahlgesetzgebung in den Gemeinden bestimmten Schichten politische Macht zukommen ließen, die sie zuvor nicht besaßen; es waren dies gerade diejenigen Schichten, die von der Einkommensbesteuerung am wenigsten oder gar nicht betroffen wurden und die, so die Befürchtung, deshalb den Hebel der Einkommensbesteuerung im Interesse einer kommunalen Verteilungspolitik ansetzen würden. Dieser Befürchtung eines verstärkten Einkommensteuererhöhungen finanzierten Wachstums des Kommunalbudgets entsprachen die Urheber der *Erzberger'schen* Finanzreformgesetzgebung mit dem Entzug der entsprechenden Steuer- und Zuschlagsrechte. Den Gemeinden verblieben neben einigen Realsteuern, deren Höhe bald den Punkt des Maximalertrags erreicht zu haben schienen, und den Reichszuweisungen, auf deren Höhe die Gemeinden keinen Einfluß hatten, die kommunalen Wirtschaftsbetriebe, die insbesondere in der Zeit der Inflation angesichts der zögerlichen Handhabung der Überweisung der Reichszuweisungen in einigen Großstädten mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen deckten<sup>43)</sup>. Politisch-ideologisch gedeckt durch die Doktrin der "Daseinsvorsorge" weitete sich der Bereich der Kommunalwirtschaft in den Zwanziger Jahren kräftig aus, und wurde erst als Ergebnis einer erneuten Redefinition der Staatsfunktionen (als Folge der nationalsozialistischen Machtübernahme) und vorbereitet durch die Kampagne gegen die "kalte Sozialisierung" mit der deutschen Gemeindeordnung von 1935 zum Teil zurückgeschnitten.

Diese häufig als "Municipal-Sozialismus" bezeichnete privatwirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen war von den Urhebern der *Erzberger'schen* Finanzreform zweifellos weder beabsichtigt noch ihnen auch erwünscht. Das Beispiel zeigt, welche Probleme eine Finanzverfassung für den *Leviathan* im einzelnen aufwirft, insbesondere, wenn man die Sekundäreffekte berücksichtigt.

---

43) Vgl. hierzu im einzelnen: *Hansmeier, Karl Heinrich* (Hrsg.) "Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik". Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer (1973), hier vor allem den Beitrag von *Josef Wysocki*, "Die Kommunalfinanzen in Erzbergers Reformkonzept: Finanzaufweisungen statt eigener Steuern". S. 35-59 und *Gisela Upmeyer*, "Die Kommerzialisierung der Kommunalwissenschaft". S.90-99 (s.S.91).

Gänzlich anders näherte man sich derselben Problematik in Österreich. Hier wurde, insbesondere zurückgehend auf Arbeiten von *Rudolph Goldscheid*<sup>44)</sup> der folgende Vorschlag diskutiert<sup>45)</sup> und in seinen Grundzügen auch in das Programm der Sozialisierung der österreichischen Industrien übernommen<sup>46)</sup>. Sowohl *Goldscheid* als auch *Schumpeter* gingen davon aus, daß die Staatsschulden im Wege der normalen Besteuerung nicht getragen werden konnten.

Beide, *Goldscheid* aber mehr als *Schumpeter*, der spätere Finanzminister, wollten, daß die Staatsschulden im Prinzip zurückge-

---

44) Vgl. *Goldscheid, Rudolph*, "Staatssozialismus oder Staatskapitalismus: Ein finanzsoziologischer Beitrag zur Lösung des Staatsschuldenproblems." Weine Anzengruber Verlag, Brüder Suschitzky (1917); *Goldscheid, Rudolph*, "Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft: Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft vom Standpunkt der Soziologie". "Handwörterbuch der Finanzwissenschaft," Band 1, Tübingen (1926).

45) *Schumpeter* ging davon aus, er habe eine implizite Kritik an *Goldscheid's* Vorschlag geliefert; diese Kritik lief aber im wesentlichen darauf hinaus, zu zeigen, daß der Steuerstaat nicht zusammenbrechen muß und deshalb die *Goldscheid's*chen Vorschläge nicht ein unausweichliches Programm darstellten - bei: *Schumpeter, Joseph, Alois*, "Die Krise des Steuerstaats: Zeitfragen aus dem Gebiete der Soziologie". Graz und Leipzig (1918). Dieser Aufsatz geht auf einen Vortrag zurück, den *Schumpeter* vor der Wiener Soziologischen Gesellschaft gehalten hatte. Er ist zusammen mit den zitierten (und weiteren) Arbeiten *Goldscheid's* und einer Einleitung des Herausgebers wiederveröffentlicht in: *Hickel, Rudolph* (Hrsg.), *Rudolph Goldscheid, Joseph Schumpeter*, "Die Finanzkrise des Steuerstaats." Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen. Frankfurt: Suhrkamp (1976); der Aufsatz *Schumpeter's* wurde auch veröffentlicht in: *Peacock, Allen T., Stolper, Wolfgang, F., Turvey, Ralph und Henderson, Elizabeth* (Hrsg.), "International Economic Papers," No. 4, Translations prepared for the International Economic Association, London, New York: Macmillan (1954) S. 5-38 unter dem Titel: "The Crisis of the Tax State".

46) Vgl. *Bauer, Otto*, "Der Weg zum Sozialismus", Berlin (1919).

zahlt werden sollten. Zur Deckung dieser Rückzahlung faßten sie eine einmalige Kapitalabgabe ins Auge, die *Coldscheid's* Vorstellungen entsprechend Anteile an Wirtschaftsunternehmen in der Höhe der ausstehenden Staatsschulden in öffentliches Eigentum überführen sollte, um die Staatsschulden aus den Gewinnen (und eventuell der Veräußerung einiger Anteile) aus diesen Beteiligungen allmählich zurückzuzahlen. Generell sollte mit dieser einmaligen Vermögensabgabe auch für die Zukunft die Vorschrift verknüpft werden, daß Staatsverschuldung nur bis zum Ausmaß des als Deckung heranzuziehenden Staatsbesitzes zulässig sein sollte. Auf diese Weise wäre der Staat wie ein Privater bei der Aufnahme von Krediten auf die Bereitstellung von im Prinzip pfändbaren Titeln verwiesen gewesen. Dies hätte eine Verschuldungsgrenze des Staates geschaffen, die, da sie flexibler wirkt als der von *Buchanan* und *Wagner* vorgeschlagene strikte Haushaltsausgleich, erstens größere Chancen hat, auch eingehalten zu werden und zweitens den Staat nicht schlechter behandelt als Privatunternehmen, sondern ihm erlaubt, sich entsprechend seiner Kreditwürdigkeit zur Finanzierung von Investitionsprojekten zu verschulden.

Diese Vorschläge, die im wesentlichen politisch nicht verwirklicht wurden, erscheinen im Hinblick auf die oben skizzierten zeitgenössischen Diskussionen zum Problem der staatlichen Finanzreform als erneut interessant. Wiederum ist es die fiskalische Funktion öffentlicher Unternehmen, die als systemkonforme Zielgebung vorgeschlagen wird.

#### 0.7 Einwände gegen den Staat als Unternehmer

Gegen die unternehmerische Staatstätigkeit und die fiskalische Führung öffentlicher Unternehmen werden typischerweise zwei Einwände erhoben. Der erste Einwand knüpft an der doppelten Identität des Staates, der die Einhaltung der Wirtschaftsordnung

garantiert, und des Staates als Unternehmer an und postuliert einen Konflikt zwischen beiden Rollen zum Nachteil der privaten Wirtschaft. Der zweite Einwand besteht aus einem Hinweis auf zahlreiche empirische Erhebungen, die die relative Ineffizienz öffentlicher Unternehmen im Vergleich mit privaten herausgearbeitet haben.

Beide Argumente sind von zentraler Bedeutung für die wirtschaftspolitischen Folgerungen und Vorschläge, die am Ende dieser Arbeit stehen, und der zweite Einwand ist darüber hinaus wichtig als Ausgangspunkt für eine positive Theorie der öffentlichen Unternehmung. Wiederum soll an dieser Stelle nicht der Diskussion im einzelnen (vgl. unten, Kap. 3.3 und Kap. 5.2) vorgegriffen werden.

Als Skizze der Erörterung der genannten Einwände läßt sich gleichwohl folgendes festhalten:

Interessenkonflikt.

Das Argument, der Staat als Garantieträger der Wettbewerbsordnung gerade in seiner Funktion als Unternehmer mit sich selbst in Konflikt, unterstellt die monolithische Einheit staatlicher Organe. Dagegen ist theoretisch seit *Montesquieu* die Theorie der Gewaltenteilung eherer Bestandteil grundlegender Verfassungstheorien. So, wie der Staat als Parlament und Exekutive staatlicher Gerichtsbarkeit unterworfen ist, ist auch eine Konstruktion möglich, die die Garantie der Wettbewerbsordnung von der Exekutive trennt. Nur die derzeitige institutionelle Situation, die das Bundeskartellamt der politischen Exekutive unterstellt, gibt Anlaß zu Befürchtungen, daß im Wege von Ausnahmegenehmigungen zu den auf öffentliche Unternehmen zugeschnittenen Ausnahmeregelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen neue Sonderregelungen für öffentliche Unternehmen treten, die öffentliche Unternehmen von privaten im wirtschaftlichen Wettbewerb bevorzugen können. Die fehlende Unab-

hängigkeit des Bundeskartellamtes von der politischen Exekutive ist aber nicht nur unter dem Blickwinkel der Integration öffentlicher Unternehmen in das Marktgeschehen von Bedeutung. Auch private Unternehmen vermögen auf die politische Exekutive Einfluß auszuüben, und es ist nicht selten, daß sie Ausnahmeregelungen erwirken. Zweifellos stellt sich das Problem der Garantie der Wettbewerbsordnung verschärft, wenn in größerem Umfang öffentliche Unternehmen fiskalisch tätig werden. Es sind aber Lösungen möglich, die eventuell zur Lösung dieses Problems beitragen können. Im dritten Kapitel wird aufgrund einer Analyse des Interaktionszusammenhanges zwischen der politischen Exekutive, dem Bundeskartellamt und öffentlichen sowie privaten Unternehmen ein derartiger Vorschlag entwickelt.

Produktivität.

Bei der Messung der relativen Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen ist davon auszugehen, daß öffentliche und private Unternehmen unterschiedliche Ziele verfolgen. Das Konzept der Effizienz ist definiert als Verhältnis zwischen bestimmten Zielen und den zur Erreichung dieser Ziele aufgewendeten Mitteln. Die politische Zielgebung öffentlicher Unternehmen und die in der Regel privatnützige Zielgebung privater Unternehmen machen es schwierig, derartige Vergleiche überhaupt durchzuführen. Insbesondere müssen etwa Kostenunterschiede bei privaten und öffentlichen Unternehmen nicht ohne weiteres auf Effizienzunterschiede hinweisen. Die politische Zielbestimmung öffentlicher Unternehmen schließt die Minimierung von Kosten nicht notwendig in demselben Maße ein, wie die privatnützige Zielbestimmung privater Unternehmen. Vergleichende Effizienzstudien sind nur möglich vor dem Hintergrund eines komplexen Modells, das die Anreizstrukturen in öffentlichen und privaten Unternehmen vergleicht und das Verhältnis von Zielerreichung und Mittelaufwand im einzelnen analysiert. Es ist nicht möglich, die Zielgebung privater Unternehmen ohne weiteres auf öffentliche Unternehmen zu übertragen und aus den dann beobachteten Unterschieden Schlüsse hinsichtlich der komparativen Effizienz zu ziehen. Um ein Bei-

spiel zu geben: Eine Staatsbahn, deren politischer Auftrag die Absorbierung möglichst vieler Kriegsinvaliden bei ausgeglichenem Budget ist, wird einen höheren Personalkostenanteil aufweisen als eine Privatbahn, deren Aktionäre auf einer langfristigen Maximierung des Wertes ihrer Anteile bestehen. Der Effizienzvergleich ist schwierig, weil sich die Ziele zum Teil direkt widersprechen. Der Effizienzvergleich ist nur möglich im Rahmen eines etwas komplexeren Modells, durch das etwa den verschiedenen Zielen Gewichtungen beigegeben werden, so daß am Schluß Indizes verglichen werden. Ohne diese politisch-ökonomische Analyse der relativen Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen sind Aussagen über die relative Effizienz der beiden Unternehmensformen nicht möglich.

#### 0.8 Parallelen zur Konzeption des Unternehmerstaates

Verschiedenen Autoren zufolge<sup>47)</sup> gibt es einen "finanzwissenschaftlichen Trend"<sup>48)</sup> der sich in einer zunehmenden Zahl von Publikationen manifestiert, die die Aufwertung des sogenannten "Äquivalenzprinzips" für die staatliche Finanzwirtschaft fordern. Dieses Prinzip verlangt, daß wo immer möglich öffentlichen Leistungen wertentsprechende Entgelte gegenüberstehen sollen. Die Vertreter dieses Prinzips verkennen nicht die Bedeutung der Umverteilung in der Demokratie, fordern aber die Trennung umverteilender Maßnahmen von der Festlegung der Tarife, Gebühren und anderen hoheitlichen Abgaben, die der Staat erhebt. Ohne diesen "finanzwissenschaftlichen Trend" hier auch behaupten zu wollen, läßt sich doch festhalten, daß die fiskalische Funktionsbestimmung öffentlicher Unternehmen sich in einen solchen Trend nicht nahtlos fügt. Auch hier geht es darum, die öffentliche Finanzwirtschaft in ihren Strukturprinzipien der privaten Finanzwirtschaft anzunähern, um Systembrüche zu verhindern. Auch hier

---

47) Siehe *Walter Wittmann's* Besprechung von *Klaus N. Minch*, "Kollektive Güter und Gebühren, Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter" (Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Band 11) Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht (1976); *Kyklos*, 30.2, 360 f. (1977)

48) *Wittmann* (1977), S. 360

ist der Ausgangspunkt die Beobachtung der öffentlichen Finanzknappheit und der Krise der öffentlichen Haushalte. Beiden Ansätzen ist aber auch gemeinsam, daß es bei einer Forderung wohl kaum bleiben kann. Die wirtschaftspolitische Umsetzung dieses "finanzwissenschaftlichen Trends" in eine finanzpolitische Wende setzt eine ins einzelne gehende politisch-ökonomische Analyse der Bedingungen voraus, die zu der Situation geführt haben, an der Anstoß genommen wird.

#### 0.9 Überblick über die gesamte Abhandlung

Die Arbeit besteht aus zwei Teilen, nebst einer Einleitung, einem Schlußkapitel mit den Zusammenfassungen sowie einem Anhang. Der erste Teil ist dem Staat und seinen verschiedenen wirtschaftlichen Funktionen gewidmet, und einer Analyse der Funktionen und Probleme öffentlicher Unternehmen bei der Erfüllung dieser Staatsfunktionen. Dies könnte man als die besondere Theorie der öffentlichen Unternehmen interpretieren, insofern, als hier geordnet nach dem Schema der Staatsfunktionen ein Fächer der unterschiedlichen Probleme diskutiert wird, im Gegensatz zur allgemeinen Theorie der öffentlichen Unternehmung, der der zweite Teil gewidmet ist. Hier geht es vor dem Hintergrund der Diskussion im ersten Kapitel um die Entwicklung einer allgemeinen (positiven) Theorie der öffentlichen Unternehmung, insbesondere unter dem Blickwinkel ihrer Kontrolle, ihrer Produktivität und ihrer Stellung in einem weiter definierten politisch-ökonomischen Interaktionszusammenhang. Im siebten Kapitel werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefaßt, und zwar getrennt nach den positiv theoretischen Ergebnissen, und den wirtschaftspolitischen Ergebnissen, die zu einer Liste wirtschaftspolitischer Vorschläge zusammengefaßt wurden. Diese Trennung zwischen positiver Wirtschaftstheorie und Theorie der Wirtschaftspolitik wird in jedem einzelnen Kapitel (mit Ausnahme des ersten, was Kategorien, Begriffe und Modelle einführt und infolgedessen keine Schlußfolgerungen enthält) durchgehalten.

Ausgehend von den politisch-ökonomischen Grundmodellen, die im ersten Kapitel dargestellt und erörtert werden, dienen die restlichen Kapitel des ersten Teiles dazu, zwei zu unterscheidende Problemkomplexe miteinander zu verweben: Die bewußt einfach gehaltene Diskussion der Staatstätigkeit anhand der verschiedenen Grundmodelle im ersten Kapitel wird der Vielfalt der Tätigkeiten des modernen Industrie- und Wohlfahrtsstaates nicht gerecht. Diesen Mangel sollen die Kapitel über Staatsfunktionen, soweit es zugänglich ist, beheben. Gleichzeitig dienen aber andererseits die Kapitel 2 bis 4 dazu, eine Fülle von Einzelfragen anzuschneiden, die wichtig sind, jedoch nicht wichtig genug, als daß ihnen, ohne Wiederholungen in Kauf zu nehmen, einzelne Kapitel gewidmet werden könnten. Diese Einzelprobleme sind

- a) das Problem der Wahl zwischen Steuern und Gebühren,
- b) die Integration staatlicher Unternehmen in die Wettbewerbsordnung,
- c) der Betrieb quasi-öffentlicher Unternehmen und das Problem der öffentlichen Haftung,
- d) die Analyse der Clientèles öffentlicher Unternehmen,
- e) die chronische Arbeitsintensität öffentlicher Unternehmen im demokratischen Gruppenstaat,
- f) die regionale (Standort-)gebundenheit öffentlicher Unternehmen,
- g) die selektive organisatorische Starrheit öffentlicher Unternehmen,
- h) die politische Struktur der Tarifierung der Leistung öffentlicher Unternehmen sowie das Problem der gebundenen Transfers ("*cash versus in kind*"),
- i) die politische Bestimmung des Niveaus der Höhe der Tarifierung der Leistungen öffentlicher Unternehmen sowie das Problem des staatlichen Kredits öffentlicher Unternehmen.

Abbildung O2

## Matrix der Staatsfunktionen und Einzelprobleme

		Einzelprobleme								
		a	b	c	d	e	f	g	h	i
Staatsfunktionen	1	1a								
	2		2b							
	3			3c						
	4				4d					
	5					5e				
	6						6f			
	7							7g		
	8								8h	
	9									9i

Diese Einzelfragen sind jede einzeln mit wenigen Ausnahmen in allen (hier durch neun Staatsfunktionen beschriebenen Bereichen, in denen der Staat als Unternehmer wirtschaftet, von Bedeutung. Diese Kategorisierung des Problemkomplexes in einer neun mal neun Matrix müßte, im Interesse von Vollständigkeit und flächendeckender Abhandlung, allein diesen Teil der Arbeit auf 81 Einzeldarstellungen anschwellen lassen. In dieser barocken Fülle würde das durchgängige Element der Abhandlung, die Erforschung der Möglichkeit des fiskalischen Betriebes öffentlicher Unternehmen, versinken. Statt dessen wird hier nur eine Diagonale der Matrix abgehandelt, wobei - im einzelnen nur mit Hinweisen auf Plausibilität und die Eingängigkeit der Darstellung begründbar - versucht wurde, die Darstellung und Analyse von Tätigkeitsberichten und Problemkomplexen möglichst so zusammenzufügen, daß Charakteristika der Wirtschaftstätigkeit öffentlicher Unternehmen möglichst deutlich herausgearbeitet werden.

Der zweite Teil der Abhandlung dient der Entwicklung einer allgemeinen Theorie der öffentlichen Unternehmung. Hier wird zunächst im 5. Kapitel ein firmentheoretischer Ausgangspunkt gewählt. Im Mittelpunkt steht das Problem der Kontrolle von Organisationen durch ihre Eigner. Daran schließt sich als zweiter Teil des 5. Kapitels die bereits oben erwähnte Frage der relativen Produktivität öffentlicher Unternehmen (im Vergleich mit privaten Unternehmen) an, das Problem ihrer Effizienz. Dagegen dient das 6. Kapitel dazu, die Theorie der öffentlichen Unternehmung, die in ihrer allgemeinen Form im 5. Kapitel entwickelt wurde, in die umfassendere Theorie der politisch-ökonomischen Interaktion, wie sie etwa Modellen der politisch-ökonomischen Interaktion (sogenannte politisch-ökonomische Gesamtmodelle)<sup>49)</sup> zugrunde liegt, einzubetten. Der Sinn dieses Kapitels besteht darin, diese Abhandlung in einen umfassenderen Forschungszusammenhang einzubeziehen. Gleichzeitig ist die Absicht aber bescheiden in dem Sinne, daß die erwähnten politisch-ökonomischen Interaktionsmodelle nicht um den Sektor der öffentlichen Wirtschaft systematisch erweitert werden, sondern daß in diesem Stadium der Entwicklung der Theorie öffentlicher Unternehmen nur die Ansatzpunkte einer solchen Erweiterung vor dem Hintergrund der entwickelten politisch-ökonomischen Theorie der öffentlichen Unternehmung einerseits, der kurz referierten Theorie der politisch-ökonomischen Interaktionsmodelle andererseits erforscht werden.

O.10 Kontraste zu anderen Abhandlungen, die öffentliche Unternehmen zum Gegenstand haben

Man kann grob gesprochen drei Arten von wirtschaftswissenschaft-

---

49) Vgl. zum Beispiel *Schneider, Friedrich*, "Politisch-ökonomische Gesamtmodelle: Ein theoretischer und empirischer Ansatz." Frankfurt: Athenäum (1978) oder *Frey, Bruno S.*, "Moderne politische Ökonomie: Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik". München und Zürich: Piper (1977), insbesondere Teil 4.

licher Literatur unterscheiden<sup>50)</sup>, die sich öffentlichen Unternehmen widmet. Dies ist zunächst die theoretisch-finanzwissenschaftliche Literatur<sup>51)</sup>, die zum Teil unter Einbe-

- 
- 50) Charakteristisch ist zum Beispiel die Arbeit von *Alexander van der Bellen*, "Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat". Köln: Kiepenhauer und Witsch (1977). Die Arbeit besteht aus 4 Teilen, einer kurzen Bestimmung des Gegenstandes unter dem Titel "Öffentliche Unternehmen, öffentliches Interesse, Gemeinwirtschaft" auf 7 Seiten, unterscheidet sodann vier Typen gemeinwirtschaftlicher Interventionen (Allokationspolitische Interventionen, distributionspolitische Interventionen, konjunkturpolitische Interventionen und wachstumspolitische Interventionen), die einen Ausschnitt aus den neun Staatsfunktionen darstellen, die in dieser Arbeit unterschieden werden, widmen dann einen ganzen Teil der "elementaren Logik von Null- und Niedrigpreisen" und wendet sich endlich dem aktuellen Thema "Kommerzialisierung, Privatisierung? Öffentlicher Unternehmen zwischen Geschäft und Politik" zu, also der Privatisierungs- oder Sozialisierungsproblematik. Diese Bedeutung, die bei der Behandlung öffentlicher Unternehmen den Problemen der Preis- und Investitionspolitik zugemessen wird, geht meines Erachtens weit über die tatsächliche Bedeutung dieser Frage in der Praxis öffentlicher Wirtschaft hinaus. Diese einseitige Gewichtung ist insbesondere typisch für die anglo-amerikanische Literatur, zum Beispiel erschien 1968 ein von *Ralph Turvey* herausgegebener Sammelband unter dem Titel "Public Enterprise" (Harmondsworth (Penguin)), der ausschließlich das Problem der optimalen Preissetzung und Investitionstätigkeit behandelte. Dies setzt aber voraus, daß die dargestellten Probleme für öffentliche Unternehmen charakteristisch sind in dem Sinne, daß sie nur bei diesen oder wenigstens in besonders deutlichem Ausmaß bei diesen auftreten. Keineswegs sind aber alle öffentlichen Unternehmen durch abnehmende Durchschnittskosten (in den relevanten Produktionsbereichen) gekennzeichnet, und andererseits treten dieselben Probleme im Sektor der privaten Wirtschaft kaum weniger markant auf als in dem der öffentlichen. Die öffentliche Unternehmung (anders als etwa die "public utility") definiert sich als öffentlich ausschließlich dadurch, daß sie im öffentlichen Eigentum steht und infolgedessen den Wünschen eines politisch motivierten Eigentümers entsprechend geführt wird.
- 51) In der Finanzwissenschaft wird der Komplex öffentlicher Unternehmen in letzter Zeit allerdings etwas vernachlässigt. Es gibt finanzwissenschaftliche Lehrbücher, die öffentliche Unternehmen mit keinem Satz erwähnen. Vgl. zum Beispiel *Carl S. Shoup*, "Public Finance", Chicago: Aldine (1969) oder kürzlich *Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave*, und *Lore Kullmer*, "Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis", Band 1, Tübingen: Mohr/Siebeck (1975)

ziehung der neo-klassischen Preis- und Investitionstheorie sich auf zwei Fragenkomplexe konzentriert:

1. Optimale Preisbildung und optimales Investitionsverhalten öffentlicher Unternehmen
2. Effiziente Abgrenzung des privaten und des öffentlichen Sektors.

Eine andere Art wirtschaftswissenschaftlicher Literatur zum Komplex der öffentlichen Unternehmung ist stark institutionalistisch und an Fallstudien ausgerichtet<sup>52)</sup>. Dies sind zumeist Einzelstudien der öffentlichen Wirtschaft einzelner Länder, einzelner Branchen und Sektoren<sup>53)</sup> oder aber historischer Abläufe, etwa Prozessender Sozialisierung<sup>54)</sup> oder Privatisierung<sup>55)</sup>.

---

52) Vgl. zum Beispiel die Übersicht des Centre European de l'Entreprise Publique, "Les Entreprises Publiques dans la Communauté Economique Européenne", Paris: Dunod (1967) für die 6 damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, oder speziell für den Fall Italiens, *Stuart Holland* (ed.), "The State as Entrepreneur: New Dimensions for Public Enterprise". The Iri State Share Holding Formula, London: Weidenfeld und Nicolson (1972)

53) Ein Beispiel ist etwa *Richard Pryke*, "Public Enterprise in Practice: The British Experience of Nationalization over Two Decades". London: McGibbon and Kee (1971).

54) Siehe etwa (Sir) *Norman Chester*, "The Nationalization of British Industry, 1945-51". London: HMSO (1975).

55) Vgl. etwa Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft e.V. (Hrsg.), "Privatisierung öffentlicher Unternehmen - kein Mittel zum Abbau von Haushaltsdefiziten." Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V. (GODG) zum Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin (1976). Das kritisierte Gutachten wird in diesem Band abgedruckt.

In der hier vorgelegten Arbeit werden die Probleme des optimalen Preis- und Investitionsverhaltens öffentlicher Unternehmen weder im einzelnen erörtert noch auch nur referiert<sup>56)</sup>. Diese Literatur ist umfangreich und die Forschung hat einen Stand erreicht, der nur noch marginale Verbesserungen ermöglicht. Dagegen fehlt weitgehend eine Theorie der öffentlichen Unternehmung, die die politische Determinierung ihres Verhaltens mit den Instrumenten der ökonomischen Theorie der Politik untersucht. Die Arbeit ist damit nicht ein Beitrag zur Wohlfahrtsökonomik öffentlicher Unternehmen im Sinne der reinen Finanzwissenschaft, sondern sie integriert die Theorie der öffentlichen Unternehmen in die Theorie der Wirtschaftspolitik. Dies geschieht zum Teil vor dem Hintergrund der erwähnten stark spezialisierten und/oder beschreibenden Studien über öffentliche Unternehmen in einzelnen Ländern oder Branchen.

Eine vor allem im deutschsprachigen Raum wichtige Forschungsrichtung beschäftigt sich mit öffentlichen Unternehmen unter dem Gesichtspunkt ihrer *G e m e i n w i r t s c h a f t l i c h - k e i t*, der Untersuchung öffentlicher Unternehmen im Hinblick auf deren Einsatz im Dienste öffentlicher Zwecke.

"Mit der Frage nach dem "öffentlichen Interesse", mit der Frage nach den "Gesamtheitsbedürfnissen", mit der Frage nach dem "Gemeinwohl" gerät man nun aber - wenn man sich nicht von der formalistischen Akrobatik wohlfahrtsökonomischer Lehrformeln täuschen läßt - an die Grenzen der Ökonomik. Das Einbeziehen soziologischer, sozialpsychologischer und vor allem auch philosophischer Aspekte erweist sich als unvermeidbar. Verweist also alle Theorie der Gemeinwirtschaft auf philosophische - wenn man will "gesellschaftstheoretische" - Aspekte, so dringt damit auch die Vielgestaltigkeit und Ungesicherheit philosophischer Argumen-

---

56) Vgl. aber ausführlich *Charles Beat Blankart*, "Ökonomie der öffentlichen Unternehmen". (Manuskript München, Hochschule der Bundeswehr 1979, 1980). Erscheint demnächst.

tation in die Diskussion um die Theorie der Gemeinwirtschaft ein." 57)

Da diese Abhandlung einer positiven Analyse der öffentlichen Unternehmen, nicht aber ihrer Zielbestimmung im Rahmen einer "dualistischen Wirtschaft" (*Ritschl*) gewidmet ist, müssen Gemeinwirtschaftlichkeitsansätze ergänzend vom Leser hinzugenommen werden. Sie werden im folgenden nicht mehr eigens berücksichtigt. 58)

---

57) *Theo Thiemeyer*, "Marktwirtschaft und Gemeinwirtschaft". In: *C. Rittig*, *H.-D. Orlieb* (Hrsg.), "Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft". Festschrift für *Hans Ritschl*. Berlin: AVG 1972, 33-52(33). Der Band gibt einen guten Überblick über gemeinwirtschaftliche Ansätze. Vgl. auch *Theo Thiemeyer*, "Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe". Reinbek: Rowohlt 1975

58) Die in dieser Arbeit durchgängig untersuchte fiskalische Führung öffentlicher Unternehmen scheint von vielen Theoretikern der Gemeinwirtschaftslehre übrigens abgelehnt zu werden. Ihnen kommt es vor allem darauf an, den öffentlichen Zweck direkt zu erfüllen, nicht dagegen marktlich erwirtschaftete Erträge dem Budgetentscheid des Parlamentes zu unterwerfen, durch den öffentliche Zwecke praktisch definiert und gegeneinander abgewogen werden.

# EINE POLITISCH-ÖKONOMISCHE THEORIE DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG

## Inhaltsübersicht

- 0 EINFÜHRUNG
- 0.1 Allgemeine Charakterisierung der Arbeit
- 0.2 Staatsfunktionen: *Keynesianische* und *post-keynesianische* Wirtschaftspolitik
- 0.3 *Keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen
- 0.4 *Post-Keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen
- 0.5 *Vor-keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen I: Cameralisten und Staatssozialisten
- 0.6 *Vor-keynesianische* Wirtschaftspolitik mit öffentlichen Unternehmen II: Der demokratische Unternehmerstaat
- 0.7 Einwände gegen den Staat als Unternehmer
- 0.8 Parallelen zum Konzept des Unternehmerstaates
- 0.9 Überblick über die gesamte Arbeit
- 0.10 Kontraste zu anderen Abhandlungen, die öffentliche Unternehmen zum Gegenstand haben
  
- TEIL I STAATSFUNKTIONEN UND ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN
- 1 DER STAAT IN VOLKSWIRTSCHAFTLICHER SICHT: GRUNDMODELLE
- 1.1 Ökonomische Existenzbedingungen für den Staat
- 1.2 Politischer Wettbewerb und Produktion öffentlicher Güter: Öffentliche Unternehmer (Ausgangsmodell)
- 1.3 Erweiterung A: Politischer Wettbewerb und Produktion öffentlicher Güter und privater Güter
- 1.4 Das Agenturverhältnis
  - 1.4.1 Politischer Wettbewerb: Polis
  - 1.4.2 Politischer Wettbewerb: Bureau
  - 1.4.3 Politischer Wettbewerb: Die öffentliche Firma
  - 1.4.4 Politischer und marktlicher Wettbewerb:  
Die öffentliche Unternehmung
- 1.5 Erweiterung B: Politischer und marktlicher Wettbewerb bei der Produktion öffentlicher und privater Güter
- 1.6 "Staatsfunktion" als positive Kategorie der politischen Ökonomie

## II

- 1.6.1 Staatsstruktur und Staatsfunktionen
- 1.6.2 Kategorien der Staatsfunktionen als Auffangraster für Modellvielfalt
  
- 2 STAATFUNKTIONEN DER SYSTEMSICHERUNG: "RECHTSZWECK"

  - 2.1 (1) Die Rechtsordnung als öffentliches Kapital
    - 2.1.1 Effiziente Produktion von Recht
    - 2.1.2 Steuern, Gebühren oder Preise?
    - 2.1.3 Modell: Gerichte als öffentliche Unternehmen
    - 2.1.4 Reorganisation
  - (2) Sicherung der Wettbewerbsordnung
    - 2.2.1 Die Bedeutung der Stabilität der Ordnung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs
    - 2.2.2 Interessenkonflikt zwischen dem unternehmenden und dem ordnenden Staat
    - 2.2.3 Das Kartellamt als Bureau
      - 2.2.3.1 Das Kartellamt gegenüber privaten Unternehmen
      - 2.2.3.2 Das Kartellamt gegenüber öffentlichen Unternehmen
    - 2.2.4 Reorganisation: Das Kartellamt als Unternehmung
      - 2.2.4.1 Das Kartellamt gegenüber privaten Unternehmen
      - 2.2.4.2 Das Kartellamt gegenüber öffentlichen Unternehmen
    - 2.2.5 Die Lösung des Interessenkonfliktes zwischen dem unternehmenden und dem ordnenden Staat bei fiskalischer Wirtschaftstätigkeit
  - (3) Sicherung des äußeren Bestandes: Verteidigung
    - 2.3.1 Spezialisierte Produktion öffentlicher Güter
    - 2.3.2 Interessengruppen und Eingriffsrechte (hausrechtsrechtliche Kontrolle)
    - 2.3.3 Quasi-öffentliche Unternehmen
    - 2.3.4 Öffentliche Unternehmen, öffentliche Bürokratie und politische Unternehmer: Ein Interaktionsmodell
    - 2.3.5 Öffentliche Haftung (*Thompson*)

- 3 SYSTEMGESTALTUNG: "DER KULTURZWECK"
- 3.1 Staatsfunktionen im Wohlfahrtsstaat: Positive Interpretation
  - 3.1.1 Definition und Abriß
  - 3.1.2 Sicherung der subsidiären Produktion und meritorische Güter
  - 3.1.3 Überlappende Entscheidungsprozesse und die Interdependenz der Entscheidungen
  - 3.1.4 Sicherung oder Eingriff: Markt oder politischer Prozeß?
    - 3.1.4.1 Marktliche Sicherung: Private oder öffentliche Unternehmen
    - 3.1.4.2 Marktlicher Eingriff: Öffentliche Unternehmen
    - 3.1.4.3 Politische Sicherung: Regulierung
    - 3.1.4.4 Politischer Eingriff: Bürokratische Produktion
- 3.2 (4) Gestaltung durch soziale Sicherung
  - 3.2.1 Institutionalisation einer Staatsfunktion
    - 3.2.1.1 Errichtung einer Behörde
    - 3.2.1.2 Errichtung eines Systems von Zwangsmittelschaften und Institutionalisation der Clientèles
    - 3.2.1.3 Gestufte Organisation: Verschiebung der Entscheidungsgewichte
  - 3.2.2 Stufe I - Das System der Sozialversicherung: Grundmodell A
  - 3.2.3 Stufe II - Das öffentliche, das quasi-öffentliche und das kooperative Krankenhaus: Grundmodell B 1 bis B 3
  - 3.2.4 Interaktionsmodell C (Zusammenfassung von A und B)
  - 3.2.5 Reorganisation
- 3.3 (5) Systemgestaltung: Das Kulturwesen
  - 3.3.1 Repräsentative Konsumtion (Bürokratischer Konsum)
  - 3.3.2 Interaktion zwischen Bürokratie und Clientèles
  - 3.3.3 *Baumol's* Gesetz
  - 3.3.4 Grundmodelle
    - 3.3.4.1 Schulen als öffentliche Unternehmen
      - 3.3.4.1.1 Schulen und ihre Konsumenten
      - 3.3.4.1.2 Schulen und ihre Interessenten

- 3.3.4.1.3 Grundmodell
- 3.3.4.2 Variation: Theater als öffentliche Unternehmen
- 3.3.5 Reorganisation
- 3.4 (6) Systemgestaltung: Landesentwicklung
  - 3.4.1 Regionalentwicklung mit öffentlichen Unternehmen
  - 3.4.2 Die Standortgebundenheit öffentlicher Unternehmen: Grundmodell
  - 3.4.3 Reorganisation
- 4 SYSTEMSTEUERUNG UND -STABILISIERUNG
  - 4.1 *Keynesianische* Steuerungspolitik mit öffentlichen Unternehmen: Überblick über Theorie und Praxis
    - 4.1.1 Theorie der *keynesianischen* Steuerung mit öffentlichen Unternehmen
      - 4.1.1.1 Beschäftigungspolitik
      - 4.1.1.2 Verteilungspolitik
      - 4.1.1.3 Stabilitätspolitik
    - 4.1.2 Praxis der *keynesianischen* Steuerungspolitik mit öffentlichen Unternehmen
      - 4.1.2.1 Praxis in der Bundesrepublik Deutschland
      - 4.1.2.2 Praxis in vergleichbaren Industriestaaten
  - 4.2 (7) Systemsteuerung durch Beschäftigungspolitik
    - 4.2.1 Die Doktrin
    - 4.2.2 Ihre Umsetzung
    - 4.2.3 Die selektive organisatorische Starrheit öffentlicher Unternehmen
    - 4.2.4 Öffentliche Unternehmen als Instrumente *keynesianischer* Beschäftigungspolitik im demokratischen Industriestaat: Modell
    - 4.2.5 Reorganisation
  - 4.3 (8) Systemsteuerung durch Verteilungspolitik
    - 4.3.1 Doktrin: Verteilungspolitik mit öffentlichen Unternehmen
    - 4.3.2 Umsetzung: Die politische Determinierung der Tarifstruktur öffentlicher Unternehmen
    - 4.3.3 Das Problem der gebundenen Transfers
    - 4.3.4 Privatisierung öffentlicher Unternehmen
    - 4.3.5 Die öffentliche Unternehmung als Instrument der Verteilungspolitik im demokratischen Gruppenstaat: Modell
    - 4.3.6 Reorganisation

- 4.4 (9) Systemsteuerung durch Stabilitätspolitik
- 4.4.1 Doktrin: Stabilitätspolitik mit öffentlichen Unternehmen
- 4.4.2 Umsetzung: Die politische Bestimmung des Niveaus der Tarife öffentlicher Unternehmen
- 4.4.3 Öffentliche Unternehmen als Instrumente der Stabilitätspolitik im demokratischen Industriestaat
- 4.4.4 Reorganisation
- 4.5 Zusammenfassung der Ergebnisse des ersten Teiles
- 4.5.1 Zusammenfassung der Hypothesen
- 4.5.2 Zusammenfassung der Reorganisationsvorschläge

TEIL II ANSÄTZE ZU EINER INTEGRIERTEN POLITISCH-ÖKONOMISCHEN THEORIE DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG

- 5 ALLGEMEINE THEORIE DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG
- 5.1 Die Kontrolle der öffentlichen Unternehmung
- 5.1.1 Ausgangspunkt: Das Kontrollproblem
- 5.1.2 Die Lösung in der privaten Firma: Grundmodell
- 5.1.3 Befristete Haftungsrechte (*Usus fructus*)
- 5.1.4 Streuung von Verfügungsrechten
- 5.1.5 Die öffentliche Firma
- 5.1.6 Politische Haftung und politische Kontrolle
- 5.1.7 Staatliche Finanzkontrolle
- 5.1.7.1 Institutionen
- 5.1.7.2 Anreizstrukturen in einem Rechnungshof: Modell
- 5.1.7.3 Interaktionen
- 5.1.8 Résumé
- 5.2 Die Produktivität öffentlicher Unternehmen: Überblick
- 5.2.1 Vergleichende Produktivitätsanalysen öffentlicher Unternehmen: Kritik
- 5.2.2 Résumé
- 5.2.3 Reorganisation: Möglichkeiten und Grenzen des fiskalischen Betriebes öffentlicher Unternehmen
- 6 INTEGRATION DER THEORIE DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMUNG IN MODELLE POLITISCH-ÖKONOMISCHER INTERAKTION
- Vorbemerkung: Ansätze von Integrationsmöglichkeiten

## VI

- 6.1 Grundmodelle politisch-ökonomischer Interaktion
- 6.2 Staatsfunktionen und Zielfunktionen: Analyse ihrer Korrespondenz
- 6.3 Disaggregation I: Zentrale Körperschaft
  - 6.3.1 Die Zielfunktion eines Finanzministers
  - 6.3.2 Die Zielfunktion eines Handelsministers
  - 6.3.3 Parlament *versus* öffentliche Unternehmen
- 6.4 Disaggregation II: Gebietskörperschaft
  - 6.4.1 Politisch-ökonomische Modelle für Gebietskörperschaften: Überblick
  - 6.4.2 Öffentliche Unternehmen in direkten Demokratien
  - 6.4.3 Öffentliche Unternehmen in repräsentativ-demokratischen Gebietskörperschaften
- 6.5 Résumé
  
- 7 ERGEBNISSE
  - 7.1 Zusammenfassung der positiv-theoretischen Ergebnisse
  - 7.2 Thesen
  - 7.3 Zusammenfassung der wirtschaftspolitischen Folgerungen
  - 7.4 Vorschläge
  
- 8 ANHANG
  - 8.1 Exemplarische Übersicht über den Umfang und die Struktur der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland und einigen ausgewählten vergleichbaren Industriestaaten
  - 8.2 Literatur (gegliedert in fünf Abteilungen)
  - 8.3 Register