
KOMMUNALE UNTERNEHMUNGEN

Rezension von: Siegbert Morscher /
Christian Smekal, Kommunale
Unternehmungen zwischen
Eigenwirtschaftlichkeit und
öffentlichem Auftrag. Schriftenreihe
für Kommunalpolitik und
Kommunalwissenschaft der
Bundeswirtschaftskammer, Heft 8.
Österreichischer Wirtschaftsverlag,
Wien 1982, 190 Seiten

Die Studie besteht aus zwei Teilen, einem rechts- und politikwissenschaftlichen Teil von Morscher sowie einer finanzwissenschaftlichen Analyse von Smekal.

Morscher befaßt sich zunächst aus der Sicht der Allgemeinen Staatslehre sowie der nationalen Verfassungsdogmatik mit der Frage, ob die Staatsaufgaben limitiert oder beliebig erweiterbar sind. Er entwickelt daraus seine Hauptthese, daß die Legitimation öffentlicher und speziell kommunaler Unternehmungen nur in einer besonderen (politischen) Zielsetzung, d. h. in einem konkreten öffentlichen Zweck, liegt: „Öffentliche Unternehmungen allein zum Zweck der Gewinnerzielung, also rein eigenwirtschaftliche Unternehmungen, haben im Rahmen der österreichischen Verfassungsordnung keinen Platz“ (S. 48). „Diese Notwendigkeit des besonderen Zwecks öffentlicher Unternehmungen wird aus dem Grundrecht auf freie Erwerbsbetätigung und aus dem Grundrecht auf Schutz des Eigentums, aus der Notwendigkeit der Gemeinwohlbezogenheit allen staatlichen Handelns sowie aus den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit abgeleitet“ (S. 51). Diese

gewiß radikale These erscheint dem Rezensenten als Nicht-Juristen in mehrfacher Hinsicht problematisch: Können aus dermaßen allgemeinen Verfassungsgrundsätzen Entscheidungen etwa derart abgeleitet werden, daß einzelne verstaatlichte Unternehmungen im Fall einer Gewinnerzielung zu privatisieren wären? Verträgt sich Morscher's These mit dem Umstand, daß die österreichische Rechtsordnung eine scharfe Trennung in einen „öffentlichen“ und einen „privaten“ Bereich offensichtlich nicht kennt (z. B. haben bestimmte erwerbswirtschaftliche Unternehmungen auch öffentlichen Interessen zu dienen: siehe § 70 AktGes. oder § 17 EisenbahnG; auch ist die Frage der Bindung oder Nichtbindung der Privatwirtschaftsverwaltung an das Legalitätsprinzip längst nicht entschieden)? So sehr der Rezensent der Forderung Morschers zustimmt, daß es „Sache des Rechts (ist), den nichteigenwirtschaftlichen Unternehmenszweck präzise zu formulieren“ (S. 55), so sehr bezweifelt er, daß ein Verbot der ausschließlichen Gewinnerzielung öffentlicher Unternehmungen lediglich aus allgemeinen Prinzipien abgeleitet werden kann.

Für die Beurteilung kommunaler wirtschaftlicher Unternehmungen geht Morscher jedenfalls von seiner Hauptthese aus. Er bejaht die Frage, ob im Hinblick auf die vom Wortlaut her weitgefaßte Bestimmung des Art. 116 Abs. 2 B-VG durch Gemeindeordnungen und Stadtstatuten Beschränkungen der kommunalen Wirtschaftstätigkeit zulässig seien. Eine solche unterverfassungsgesetzliche Beschränkung kommunaler Wirtschaftstätigkeit erscheint ihm nicht nur zulässig, sondern insbesondere im Hinblick auf das Legalitätsprinzip, den Gleichheitsgrundsatz, auf die Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie auf die Aufsichtsbefugnisse nach Art. 119a B-VG auch bundesverfassungsgesetzlich geboten. Der grö-

ßeren Zahl von Autoren, welche die Verfassungskonformität einer landesgesetzlichen Begrenzung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden bestreiten, unterstellt Morscher Eigeninteressen („in der kommunalen Praxis stehende Autoren“, S. 38), was etwa auf Antonioli oder Fröhler-Oberndorfer kaum zutreffen dürfte.

In weiterer Folge wendet sich Morscher der Privatisierung kommunaler Unternehmungen zu. Seine systematische Behandlung der verschiedenen Formen der Privatisierung verdient Beachtung. Das Resultat seiner Erörterungen der Privatisierungsfrage u. a. unter den Aspekten des Rechtsstaates, des Sozialstaates und des österreichischen Wirtschaftsverfassungsrechts ist aber mager: „Zwar (erscheint) bei eigenwirtschaftlichen kommunalen Unternehmungen eine Privatisierung oder Auflösung verfassungsrechtlich geboten . . . , darüber hinaus (sind) aber diesbezüglich keine allgemeinen Aussagen möglich“ (S. 82). Mit anderen Worten heißt dies, daß staats- und verfassungsrechtliche Argumente in der Privatisierungsdebatte keine Anhaltspunkte liefern. Da es auch wohl keine einzige kommunale wirtschaftliche Unternehmung geben dürfte, deren ausschließliche eigenwirtschaftliche Zielsetzung beweisbar ist, bleibt auch Morschers Hauptthese ohne Relevanz.

Smekal hat sich eine finanzwissenschaftliche Analyse der öffentlichen, speziell der kommunalen Unternehmungen vorgenommen. Nach einleitenden Bemerkungen zu den Begriffen Gemeinwirtschaft, öffentliche und kommunale Unternehmungen ist der erste Hauptteil der theoretischen Erörterung der Ziele und ökonomischen Begründungen öffentlicher Unternehmungen gewidmet. Anhand einiger, meist rezenter Veröffentlichungen bietet Smekal einen knappen Überblick, der aber notgedrungen einige Lücken aufweist, so z. B. hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten öffentlicher Unternehmen an der

Stabilisierungspolitik und insbesondere an der Beschäftigungssicherung. Ein kurzer Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, welche Organisationsform zur Erreichung öffentlicher Ziele geeignet ist, wobei öffentliches Eigentum wohl zu Recht nicht als eine hinreichende Bedingung für eine effektive Erfüllung öffentlicher Aufgaben gesehen wird. Vielmehr bedarf es hierzu verschiedener Auflagen und Nebenbedingungen (etwa im Rahmen einer „Finanzierungskonzeption“), die Smekal kurz erläutert.

Im zweiten Hauptteil werden, ausgehend von der bestehenden Praxis, das Verhältnis der kommunalen Unternehmungen zum jeweiligen Trägerhaushalt sowie die Möglichkeiten der Privatisierung kommunaler Unternehmungen behandelt. Smekal geht es dabei vor allem um das Problem der Zielbestimmung, um die Frage der Abgeltung sogenannter „gemeinwirtschaftlicher Lasten“ sowie um die Kontrollerfordernisse. Neben einer Analyse dieser Probleme wäre jedoch auch die Erörterung einzelner Möglichkeiten zur Problemlösung wünschenswert gewesen. So skizziert Smekal zwar die Schwierigkeiten der Operationalisierung und Rangordnung öffentlicher Ziele. Mit einzelnen Lösungsvorschlägen, so etwa mit den von Oettle und Thiemeyer vertretenen Zielhierarchien, mit den von Praktikern, aber auch von Verwaltungswissenschaftlern entwickelten Effizienzkriterien und Output-Bewertungen, mit den Konzepten der „Aufgabenkritik“ (KGSt) und der „Funktionsanalyse“ (Matzner) setzt er sich jedoch nicht auseinander. Ziel der Aufbereitung des Themas ist vielmehr die „Operationalisierung“ und Versachlichung der Privatisierungsdebatte, die von Smekal in Form einer Diskussion von Pro- und Kontra-Argumenten versucht wird. Als Argumente, die für die Privatisierung sprechen, werden v. a. die mögliche höhere Produktivität bei marktwirtschaftlicher Produktion, die Abwendung der Gefahr eines perma-

nenten öffentlichen Dirigismus, die Vermeidung (!) negativer Effekte bei Verfolgung verteilungspolitischer Ziele durch eine entsprechende Preis- und Tarifpolitik öffentlicher Unternehmungen genannt. Gegen die Privatisierung spricht nach Smekal die Beeinträchtigung der öffentlichen Zielsetzung sowie die Gefahr der „Enthumanisierung“ der Arbeitsplätze, die aber durch einen Sozialplan verringert werden könnte.

Obwohl dem Verfasser Streben nach Sachlichkeit nicht abgesprochen werden kann, wie der Versuch der Formulierung von Kriterien für die Privatisierungsfähigkeit kommunaler Unternehmungen zeigt, bleibt die Analyse jedoch mit einem grundsätzlichen Mangel behaftet. Dieser besteht darin, daß den öffentlichen Betrieben von vornherein die Fähigkeit abgesprochen wird, auf Probleme und Fehler bei der Leistungserstellung entsprechend zu reagieren. So weist Smekal darauf hin, daß die „multiple Ziel-funktion kommunaler Unternehmungen . . . häufig zu unklaren Zielvorgaben, die die Leistungserstellung und die Leistungskontrolle erschweren“ (S. 160), führt. Aus diesem Mangel wird die Rechtfertigung für eine Privatisierung „abgeleitet“ und auch der Schluß gezogen, daß die Privatisierung (verbunden mit öffentlichen Auflagen) . . . ein Instrument sein (kann), die politischen Entscheidungsträger zu konkreter . . . Zielformulierung anzuhalten und gleichzeitig eine „effiziente Kontrolle auszuüben“ (S. 160). Dieser Schluß überzeugt aber nicht: Denn entweder ist das Problem der Zielvorgabe heute noch unlösbar, dann gilt dies auch im Fall der Privatisierung, oder, falls es lösbar ist, steht einer verbesserten Führung der weiterhin kommunalen Betriebe nichts im Wege. Ähnlich verfährt Smekal,

wenn er die Schwachstellen oder grundsätzlichen Mängel in der privatwirtschaftlichen Leistungserbringung nicht näher erwägt oder in einer wohl zu optimistischen Einschätzung übergeht. So führt er beispielsweise als Pro-Privatisierungsargument an, daß die „Unterstellung kommunaler Unternehmungen unter marktwirtschaftliche Sanktionen . . . bei gleichem Zielerfüllungsgrad zu höherer Produktivität beitragen (kann). Voraussetzung dafür ist allerdings, daß die Privatisierung von der Einführung wirksamer Wettbewerbselemente begleitet ist“. (S. 160). Was unter dieser essentiellen Voraussetzung näher zu verstehen ist (Heranziehen mehrerer kleiner privater Betriebe, allerdings unter Verzicht auf „economies of scale“?, periodische Ausschreibung der Tätigkeiten?) und wie dies von der öffentlichen Hand eingeführt werden soll, wird nicht ausgeführt. Eine Auseinandersetzung mit einigen Aspekten der Theorie der öffentlichen Regulierung wäre an dieser Stelle wünschenswert gewesen.

Insgesamt ist aber dieser Versuch, ökonomische Gesichtspunkte für die Beurteilung öffentlicher Unternehmungen und allfälliger Privatisierungsversuche auf knappem Raum zusammenzufassen, zu begrüßen, bietet doch der gut lesbare Text auch viele Anknüpfungspunkte für eigene Überlegungen. Daß Untersuchungen zu wirtschaftspolitisch so umstrittenen Themen nicht immer ideologie- und schon gar nicht wertfrei durchgeführt werden können, liegt auf der Hand und kann insbesondere bei Deklaration der Werthaltungen als Vorzug gegenüber deklariert „ideologiefreien“ und „wertneutralen“ Arbeiten angesehen werden.

Helfried Bauer