
Zielsetzung und Effizienz verstaatlichter Unternehmen

Ferdinand Lacina

Ausgangspunkt einer in den letzten Jahren in verstärktem Maß geführten Debatte über die Ziele staatlicher Interventionspolitik sind die begrenzten Möglichkeiten globaler Krisenbekämpfung seitens des Staates und die Notwendigkeit der Sanierung von Unternehmen, die durch konjunkturelle oder strukturelle Schwierigkeiten in ihrer Existenz bedroht werden. Dabei geht es um Versuche, Massenkündigungen und damit das Entstehen von Arbeitslosigkeit durch das Halten von Beschäftigten zu vermeiden und eine möglichst friktionsarme Strukturanpassung zu erleichtern.

In der wirtschaftspolitischen Praxis werden verschiedenste Methoden der staatlichen Intervention angewendet beziehungsweise konzipiert. Sie reichen von Subventionen für gefährdete Unternehmen bis zur staatlichen Übernahme und sind in unterschiedlichem Maße eingebettet in umfassende oder branchenweise Pläne zur Reorganisation des Produktionsapparates.

So stehen etwa in der BRD Subventionen für die Unternehmen der Stahlindustrie ebenso zur Diskussion wie der Entwurf eines umfassenden strukturpolitischen Instrumentariums — das vom Deutschen Gewerkschaftsbund und der SPD vertretene Konzept der »Strukturrate« — oder die Forderung nach Verstaatlichung der Stahlhöfen des Saarlandes. In Frankreich wurde die Gewährung öffentlicher Zuschüsse an die Stahlindustrie mit der Etablierung von staatlicher Aufsicht in den Kontrollgremien der Unternehmen verknüpft. In Schweden wurde zum Jahresende eine Fusion der verstaatlichten und privaten Massenstahlhersteller (Anteil des Staates: 50 Prozent) durch Einsatz öffentlicher Mittel unterstützt, bei den Edelstahlherzeugern dagegen soll keine staatliche Beteiligung übernommen, jedoch eine mittels Subventionen unterstützte Konzentrationsbewegung in Gang gesetzt werden. In Belgien und den Niederlanden wurden mehrere Unternehmen durch staatliche Beteiligung aufgefangen, in Italien wurde zu die-

sem Zweck sogar eine neue staatliche Holding, die GEPI, eingerichtet.

In Österreich wurde bisher durch eine Politik des Haltens von Beschäftigten und die Realisierung langfristiger Investitionsprogramme im ÖIAG-Unternehmensbereich sowie durch punktuelle staatliche Interventionen im Konzernbereich der verstaatlichten Banken versucht, zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft beizutragen.

Darüber hinaus kann die Unterstützung der Fusion von drei Textilunternehmen zur *Vöslauer Textil AG* durch das staatliche Garantiestrumentarium sowie eine Beteiligung der Creditanstalt-Bankverein als »Auffangaktion« angesehen werden.

Zweifellos sind insbesondere der verstaatlichten Industrie für die Erfüllung stabilitätspolitischer Ziele bedeutende Lasten aufgebürdet worden, die sie bisher aus eigener Kraft tragen konnte. Allerdings treten nun die Grenzen einer solchen Politik klar hervor. Der bedeutendste verstaatlichte Produktionszweig, die Eisen- und Stahlindustrie, auf die rund 60 Prozent der Beschäftigten des gesamten ÖIAG-Bereichs entfallen, befindet sich in einer schweren Strukturkrise internationalen Ausmaßes. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht — und die Bilanzdaten der VÖEST-Alpine zeigen dies deutlich — kann dieser Konzern nicht gleichzeitig ihm auferlegte gesamtwirtschaftliche Verpflichtungen erfüllen und die finanziellen Mittel zur Durchführung eines Investitionsprogrammes aufbringen, die eine Umstrukturierung des Unternehmens erfordert. Aus diesem Grund hat sich der Vorstand der VÖEST-Alpine an die Muttergesellschaft mit der Forderung nach Zuführung von neuem Eigenkapital in Höhe von 4 Milliarden Schilling gewandt, das zur Finanzierung eines fünfjährigen Investitionsprogramms in der Höhe von rund 16,9 Milliarden Schilling beitragen soll. Die ÖIAG hat einen Bedarf an neuem Eigenkapital in der Höhe von 2 Milliarden Schilling als gerechtfertigt anerkannt und eine Aufstockung des Aktienkapitals der VÖEST-Alpine beschlossen.

In dieser Situation stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß eine Zuführung von Mitteln wirtschaftlich gerechtfertigt ist und wie eine Beurteilung des Erfolges eines Unternehmens vorgenommen werden kann. Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung erlauben dann, wenn das Unternehmen neben einer einzelwirtschaftlichen Zielsetzung in erheblichem Ausmaß auch gesamtwirtschaftliche Aspekte berücksichtigen muß, kaum eine Messung der tatsächlichen Effizienz der Leistungserstellung.

Diese mit der Übernahme gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen — in diesem Zusammenhang vor allem eines Beitrags zur wirtschaftlichen Stabilisierung — verbundenen Restriktionen und ihre Auswirkung auf das Unternehmensergebnis und dessen Beurteilung, sind seit langem Gegenstand der wirtschaftspolitischen Diskussion. Im folgenden soll versucht werden, bisher diskutierte Konzepte zur Lösung dieser Problematik darzustellen und auf ihre Anwendungsmöglichkeiten zu überprüfen. Es soll lediglich festgehalten werden, daß diese Diskussion nahezu ausschließlich auf die direkte Wirtschaftstätigkeit des Staates beschränkt blieb, während kaum eine Auseinandersetzung über die durchaus ähnliche Problematik von Zielsetzung und Effizienz staatlicher Subventionstätigkeit für Privatunternehmen geführt wurde.

Allgemeine Zielsetzungen

Obwohl in der Theorie öffentlicher (oder anderer gemeinwirtschaftlicher) Unternehmen besonderes Augenmerk auf die Klarheit der Zieldefinition dieser wirtschaftlichen Einheiten gelegt wird und eine solche Festlegung zweifellos die Beurteilung eines Unternehmenserfolges, der nicht nur an kommerziellen Kriterien gemessen werden soll, erleichtern würde, werden in der Praxis die Zielsetzungen meist nur in sehr allgemeinen Formulierungen angegeben. Lediglich bei öffentlichen Versorgungsunternehmen werden solche Zielsetzungen in Form von Auflagen (zum Beispiel Betriebspflicht, Preisbindung, Anschlußpflicht, Fahrplanpflicht von Verkehrsunternehmen) formuliert.

So geht das Gesetz zur Neuordnung der österreichischen verstaatlichten Industrie in seiner Zielformulierung kaum über die aktienrechtlichen Bestimmungen hinaus.¹ In § 1 Abs. 2 des ÖIG-Gesetzes aus dem Jahre 1969 heißt es lediglich: »Die Anteilsrechte an den in der Anlage angeführten Gesellschaften sind so auszuüben, wie es das Wohl der Gesellschaften unter Berücksichtigung der Interessen der Gesellschafter und der Arbeitnehmer dieser Gesellschaften sowie der gesamten Volkswirtschaft erfordert. Insbesondere ist auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und das Erfordernis von Koordinierungsmaßnahmen Bedacht zu nehmen; die Forschungstätigkeit in den in der Anlage angeführten Gesellschaften ist zu fördern.«

Aus dem Motivenbericht zum Ersten Verstaatlichungsgesetz von 1946 lassen sich darüber hinaus einige der Zielsetzungen ableiten, die den verstaatlichten Unternehmen vorgegeben wurden: Überwindung der »in der Vergangenheit so verhängnisvollen Krisenempfindlichkeit« durch eine »sehr tiefgreifende Reorganisation und umfassende Planung« in den von Verstaatlichung betroffenen Wirtschaftszweigen, Gewährleistung der Vollbeschäftigung.²

Als weiteres Beispiel für eine noch allgemeinere Formulierung dieser Zielsetzungen soll der Erlaß der französischen Regierung angeführt werden, mit dem die Renault-Werke im Jahre 1945 verstaatlicht wurden: »Die *Régie nationale des usines Renault* hat die weitere Nutzung der aufgelösten (Privat-)Gesellschaft im ausschließlichen Interesse der Nation... und, in allgemeiner Weise, die Sicherung der im nationalen Interesse gelegenen Entwicklung der ihr anvertrauten industriellen und kommerziellen Anlagen zum Ziel.«³ Die gesetzlichen Regelungen für die nach dem Krieg in Großbritannien durchgeführten Verstaatlichungen beschränkten sich überhaupt auf eine sektorielle Abgrenzung der Tätigkeit der einzelnen »Boards«, ohne eine allgemeine Zielsetzung ihrer Tätigkeit anzugeben.⁴ Allerdings wurde dem verstaatlichten Sektor eine einigermaßen klare erwerbswirtschaftliche Zielsetzung vorgegeben.

1946 heißt es in einem Bericht des »Ministerial Committee on Socialisation of Industries«, daß »als generelle Regel jedes Unternehmen seine Kosten, inklusive der Kapitalkosten, im Durchschnitt guter und schlechter Jahre decken sollte, ohne einen unangemessenen Überschuß über diese Kosten zu erzielen.«⁵

Erwerbswirtschaftliches Prinzip

Durch die Wahl erwerbswirtschaftlicher Rechtsformen wurden in mehreren Ländern — unter diesen ist auch Österreich — den verstaatlichten Industrieunternehmen erwerbswirtschaftliche Ziele zumindest implizit vorgegeben. Das Minimalerfordernis sollte jedenfalls die Eigenwirtschaftlichkeit dieser Unternehmen darstellen, das heißt die Deckung der Aufwendungen durch die Erträge. Stillschweigend wird dabei vorausgesetzt, daß den verstaatlichten Unternehmen eine Verfolgung ihrer allgemein gesetzten gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen möglich ist, ohne daß eine wesentliche Beeinträchtigung des erwerbswirtschaftlichen Zieles zu befürchten wäre. Wo dieses Ziel nicht erreicht werden konnte, behalf man sich mit direkten Zuschüssen, Streichungen von Schulden an den Staat oder Konzernierungsmaßnahmen, um Gewinne und Verluste einzelner Gesellschaften auszugleichen.⁶

Der Spielraum verstaatlichter Unternehmen wurde durch die Wahl der Organisationsform der Holdinggesellschaft erweitert, wenn auch die Hauptgründe für die Errichtung solcher Gesellschaften vor allem in der mangelnden Flexibilität direkter staatlicher Verwaltung und deren mangelnder Eignung zur Durchsetzung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit verstaatlichter Unternehmen gesehen werden müssen.⁷ Durch internen Gewinn- und Verlustausgleich und den leichteren Zugang zum Kapitalmarkt können zumindest partielle beziehungsweise temporäre Verstöße gegen das Rentabilitätsprinzip im Rahmen der Holdinggesellschaft ermöglicht werden. Zweifellos wurden jedoch neue Probleme der Kontrolle des verstaatlichten Unternehmensbereichs durch öffentliche Stellen aufgeworfen. Wie das Beispiel der italienischen Staatsholdings zeigt, kann insbesondere bei wenig übersichtlichen Konzernstrukturen eine Immobilisierung durch zu hohe Verschuldung auf den verschiedenen Konzernebenen eintreten, der gegebene Spielraum unbemerkt von öffentlichen Kontrollinstanzen überzogen werden.

Die erwerbswirtschaftliche Zielsetzung für verstaatlichte Unternehmen wird im wesentlichen mit zwei Argumenten begründet: Erstens damit, daß eine unangemessen niedrige Kapitalverzinsung von Investitionsprojekten verstaatlichter Unternehmen zu unerwünschten Steuererhöhungen führen könne, zweitens mit dem demoralisierenden Effekt, den ein fehlender Rentabilitätswang auf das Unternehmen ausübe. So schreibt Kelf-Cohen, daß es »... offensichtlich sei, daß die Abhängigkeit von massiven Zuschüssen der Steuerzahler letzten Endes die Initiative und Moral der auf diese Weise unterstützten Unternehmungen zerstören muß. Wie können diese massiven Zuschüsse außerdem finanziert werden, außer durch das Auferlegen einer lähmenden Steuerlast auf den privaten Sektor oder durch eine aus exzessiver Verschuldung entstandene Inflation?«⁸

Diesem Argument widerspricht Webb, wobei sein Einwand jedoch ausschließlich für verstaatlichte Unternehmen mit Monopolcharakter Gültigkeit hat. Seiner Ansicht nach seien sich die bedingungslosen Vertreter des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips nicht bewußt, »daß die vorgeschlagene Politik der Selbstfinanzierung im Effekt auf eine Erhöhung der indirekten

Besteuerung hinausläuft. Die Unterstützung dieser Politik der Selbstfinanzierung bedeutet, die Resultate und Effekte dieser Steuererhöhungen den Resultaten und Effekten jener Steuererhöhung vorzuziehen, die sich aus anderen Finanzierungsmöglichkeiten verstaatlichter Unternehmen ergeben könnten. Dies schließt Entscheidungen über die gewünschten Verteilungseffekte der Steuer und den Vergleich der Effekte auf die Art der Mittelverwendung der verschiedenen Steuerarten mit ein. Ob in diesem Zusammenhang die eine Art der Besteuerung einer anderen vorgezogen werden soll, ist eine Frage, auf die es keine einfache Antwort gibt.⁹

Auch das zweite Argument ist nicht unumstritten. So bezweifelt beispielsweise Thiemeyer nicht, »daß der Zwang zur Eigenwirtschaftlichkeit auf den innerbetrieblichen Leistungsvollzug rationalisierend wirken kann... Indes sichert Eigenwirtschaftlichkeit (im Sinne von Kostendeckung oder finanzwirtschaftlichem Gleichgewicht) nicht in jedem Fall die Rationalität: Ein bei wirtschaftlicher Betriebsführung an und für sich möglicher Überschuß (der Erträge über die Kosten; der Einnahmen über die Ausgaben) kann durch Schlamperei vertan werden«. Außerdem habe »die Betriebswirtschaftslehre defizitären Betrieben hinreichend effiziente Verfahren zur Durchsetzung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung gestellt, zumal innerbetriebliche und zwischenbetriebliche Betriebsvergleiche«.¹⁰

Vorwiegend auf Versorgungsbetriebe sind zwei weitere Argumente Thiemeys abgestellt: Erstens kann defizitäre Unternehmensführung in Hinsicht auf konkrete Unternehmensziele rational sein (meritorische Güter), zweitens kann Eigenwirtschaftlichkeit insofern »destruktiv« wirken, als sie die isolierte, ressortpartikularistische Verwaltungspraxis öffentlicher Betriebe sanktioniert (zum Beispiel im Nahverkehrswesen bei getrennter Erfolgsbeurteilung von Verkehrsunternehmen, deren Liniensysteme einander ergänzen sollen).

In Großbritannien wurden durch ein »White Paper« im Jahre 1967¹¹ die bis dahin geltenden finanziellen Zielsetzungen für verstaatlichte Unternehmen spezifiziert. Die Forderungen der marginalistischen Theorie, gemäß der Güter von öffentlichen Unternehmen zum »Grenzkostenpreis« angeboten werden sollten, wurden insofern berücksichtigt, als die verstaatlichten Unternehmen aufgefordert wurden, in ihrer Preispolitik der Existenz überschüssiger Kapazitäten Rechnung zu tragen. Auch für die Investitionsrechnungen wurde ein einheitlicher Standard, die Methode des »discounted cash flow« mit einem Abzinsungsfaktor von 8 Prozent, vorgeschrieben. Schließlich wurden den einzelnen Unternehmen konkrete finanzielle Ziele gesteckt, die zumindest teilweise vom strengen Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit abrücken. In einigen Fällen wurde beispielsweise der zu erreichende Erfolg nach Abschreibungen, jedoch vor Zinsen, festgelegt. Für die *British Steel Corporation* wurden 1972 Limits für die zu erwartenden Verluste gesetzt.

Grundsätzlich bietet jedoch auch diese Vorgangsweise keine Alternative zur Beurteilung des Erfolgs verstaatlichter Unternehmen. Webb stellte 1973 dazu fest: »Ob die Setzung finanzieller Ziele das Ziel einer Reduktion exzessiver Investitionen erreicht haben und einen effektiven Maßstab für die Leistungsfähigkeit der Manager verstaatlichter Unternehmen ge-

setzt haben, ist eine Frage, auf die wir keine Antwort haben. Ziemlich sicher hat diese Politik die Forderungen dieser Unternehmen an das Budget reduziert, wobei allerdings die Frage offenbleibt, ob dies wirklich erwünscht war.«¹² In einem Bericht des *National Economic Development Office* aus dem Jahre 1976 wird der Fehlschlag des Konzepts bestätigt: »Frühere Versuche, die Beziehungen zwischen Regierung und verstaatlichten Unternehmen zu klären, schlugen fehl... , die dem White Paper aus dem Jahre 1967 zugrunde liegenden Prinzipien sind zu vereinfachend. Daraus folgt, daß kein generelles System von Richtlinien für die Preispolitik, die Investitionskriterien und die finanziellen Zielsetzungen in angemessener Weise die Umstände der einzelnen Unternehmen berücksichtigen und so den nötigen Effizienzanreiz liefern kann.«¹³

Das britische, aber auch das italienische Beispiel illustrieren deutlich, daß der Versuch der Internalisierung externer Kosten, die durch Übernahme gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen entstehen, den Rahmen einer generell erwerbs- oder auch eigenwirtschaftlichen Zielsetzung ziemlich bald sprengt. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß durch organisatorische Maßnahmen (Konzernierungen, Bildung von Holdinggesellschaften) der Spielraum für eine solche Politik erweitert werden kann. Eine solche Vorgangsweise ist in einem allgemeinen Klima der Prosperität für eng begrenzte, strukturell gefährdete Bereiche zu verantworten. In einer Periode verlangsamten Wirtschaftswachstums treten jedoch Folgen ein, die Shepherd als typisch für das öffentliche Unternehmen in einer »sick industry« ansieht: »Es treten... externe Einflüsse, durch Betriebsschließungen, neue Technologien etc. ein. Die Regierung aber findet es gewöhnlich für zweckmäßig, diese lokalen Probleme den öffentlichen Unternehmen aufzubürden; diese finden es dann für notwendig, Schließungen zu verzögern und die verlustbringenden Unternehmensteile intern zu subventionieren (cross-subsidize) ... Daraus entstehen schwere finanzielle Verluste, Überschußproduktionen und eine Demoralisierung innerhalb des öffentlichen Unternehmens.«¹⁴

Es kann jedoch — wie in der Kritik am Erwerbswirtschaftlichkeitsprinzip gezeigt wurde — durchaus legitim und wirtschaftlich vertretbar sein, einzelwirtschaftliche Verluste verstaatlichter Unternehmen auch auf längere Frist (im Falle von Versorgungsbetrieben auch auf Dauer) zu akzeptieren. Es stellt sich jedoch unter anderem die Frage, welche neuen Effizienzkriterien in solchen Fällen als Anreizsysteme oder Beurteilungsmaßstäbe eingesetzt werden können.

Versuche zur Quantifizierung des sozialen Nutzens

Zur Lösung oder Milderung des Dilemmas zwischen einzelwirtschaftlicher Rentabilität und gemeinwirtschaftlichem Erfolg sind zahlreiche Versuche zur Einführung neuartiger Beurteilungsmethoden und -kriterien sowie neuartiger Erfolgsausweise unternommen worden.

Für die hier zur Diskussion stehende Problematik sind insbesondere die Versuche zur Einführung neuer Erfolgsrechnungen von Bedeutung. So kann etwa die cost-benefit-Analyse (oder auch cost-effectiveness-Analyse)

vorwiegend zur Beurteilung einzelner Investitionsprojekte herangezogen werden. Sie stellt nämlich im wesentlichen eine Erweiterung des Systems der dynamischen Investitionsrechnung um externe Kosten- und Nutzeffekte dar, wobei im Falle der cost-benefit-Analyse die monetäre Bewertung des externen Nutzens versucht wird, während die cost-effectiveness-Analyse anhand eines speziell entwickelten Systems quantitativ erfaßbarer Kriterien Kosten und Grad der Zielerreichung gegenüberzustellen versucht. Diese Art der Erfolgsmessung hat bisher fast ausschließlich im Sektor der öffentlichen Haushalte und in den Versorgungsbetrieben Eingang gefunden.¹⁵

Ausführlicher soll auf die in den letzten Jahren unternommenen Versuche zur Quantifizierung sozialen Nutzens in Bilanzform eingegangen werden, die sogenannte Sozialbilanz. Bereits seit mehreren Jahren veröffentlichen einige westdeutsche Unternehmen solche »Sozialbilanzen«, als erste Firma veröffentlichte das Elektrizitätsversorgungsunternehmen STEAG im Jahre 1972 eine derartige Erfolgsrechnung.

Ideengeschichtlich läßt sich jedoch dieses Konzept der Darstellung des Unternehmenserfolgs auf die in den USA entstandene Debatte um »corporate responsibility«, um die gesellschaftliche Verantwortung des Großunternehmens, zurückführen. In den Geschäftsberichten großer US-Konzerne aus den siebziger Jahren nehmen die Fragen der Beziehungen des Unternehmens zur Gesellschaft vielfach größeren oder zumindest denselben Raum ein wie die Darstellungen des finanziellen Erfolgs des Unternehmens. Dabei werden nicht nur Fragen des Konsumentenschutzes und des Umweltschutzes, sondern auch die der Beschäftigung und beruflichen Förderung von Angehörigen farbiger Minderheiten ausführlich besprochen.¹⁶

Die bisher veröffentlichten »Sozialbilanzen« sind jedoch eher geeignet, das Konzept des »Corporate Social Accounting« zu diskreditieren. Sie enthalten nämlich nur eine Seite der Erfolgsrechnung, bewertet wird lediglich der vom Unternehmen gestiftete Nutzen, der noch dazu überaus großzügig interpretiert wird. So setzt beispielsweise die STEAG ihre einbehaltenen Gewinne unter dem Titel »Sicherung der Arbeitsplätze durch Wachstum und Substanzerhaltung« in die Sozialbilanz ein, die »Deutsche Shell« führt ihre Steuern und Abgaben unter der Rubrik »Beziehungen zur Öffentlichkeit« an. Aus diesen Beispielen folgt die Berechtigung der Aussage, »... daß es sich bei den bisher vorliegenden Sozialbilanzen um nichts anderes handelt als um ein neu entwickeltes Konzept der Firmenwerbung«.¹⁷

Ebenfalls unter dem Titel »Sozialbilanz«, aber eher mit dem Charakter einer Berichterstattung über soziale Verhältnisse (Beschäftigung, Entlohnung, Arbeitsbedingungen, Sicherheit, Berufsausbildung usw.), ist in Frankreich im Jahre 1977 eine gesetzlich normierte Berichterstattungspflicht vorerst für Unternehmen mit mehr als 750 Beschäftigten eingeführt worden, die ab 1982 auf alle Firmen mit mehr als 300 Beschäftigten ausgedehnt wird.¹⁸

Vor allem für Unternehmen mit gemeinwirtschaftlicher Zielsetzung empfiehlt Eichhorn¹⁹ die Aufstellung einer die herkömmliche Erfolgsrech-

nung ergänzenden oder einer Nebenrechnung, die versucht, externe Kosten und Nutzen zu quantifizieren. Zweifellos stehen einer solchen Quantifizierung zahlreiche Hindernisse entgegen, die nur durch Hilfskonstruktionen und Schätzungen bewältigt werden können, da schwierige Bewertungsprobleme aufgeworfen werden. Diese in der Praxis auftretenden Schwierigkeiten werden denn auch einem solchen Konzept entgegengehalten. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch die herkömmlichen Rentabilitätsberechnungen auf ähnliche Hindernisse treffen, die nur deshalb weniger bewußt werden, weil ein Großteil dieser Schätzungen durch lange bestehende Konventionen abgesegnet worden ist. Wie groß die Unsicherheit auch auf diesem Gebiet ist, wird klar, wenn man sich die Vielzahl der in Gebrauch befindlichen Indikatoren zur Beurteilung des Unternehmenserfolges oder zur Bewertung ganzer Unternehmen vergegenwärtigt.

Derzeit stecken die Versuche zur Erstellung »gesellschaftsbezogener Unternehmensrechnungen« allerdings noch in den Kinderschuhen. »Feststeht, daß die Führungskräfte gemeinwirtschaftlicher Betriebe, denen wegen der häufig in den kaufmännischen(!) Erfolgsrechnungen aufscheinenden psychologisch nachteiligen roten Zahlen Unfähigkeit beziehungsweise Minderleistung vorgeworfen wird, noch auf eine sinnvolle, weniger diskriminierende Rechnungslegung warten müssen.«²⁰ Mit diesen wenig befriedigenden Worten faßt Haeseler eine Diskussion zu diesem Thema zusammen.

Fraglich bleibt, ob der Versuch einer Monetarisierung gesellschaftlichen Nutzens überhaupt sinnvoll ist oder als »Buchhalter-Illusion« abgetan werden muß, da dieser Ansatz »vor allem den psychischen Qualitäten außerökonomischer Bedürfnisse nicht gerecht (wird), wenn Nutzenvorstellungen durch den dafür getätigten finanziellen Aufwand bewertet werden.«²¹ Gemäß Ulrich sollte daher auf soziale Kosten-Nutzen-Vergleiche zugunsten eines nichtmonetären Sozialindikatorensystems verzichtet werden, das unter Beteiligung der direkt von der Unternehmenstätigkeit Betroffenen ausgearbeitet werden soll.

Während die bisher behandelten Lösungsansätze auf einer Ergänzung beziehungsweise Korrektur des erwerbswirtschaftlichen Prinzips durch Internalisierung und Ausweis externer Kosten und externen Nutzens beruhen, sprechen sich andere Autoren für eine zumindest teilweise Überwälzung der Lasten aus der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben von den Unternehmen auf die Allgemeinheit aus. Van der Bellen plädiert für eine solche Vorgangsweise, wenn verstaatlichte Unternehmen zum Halten von Arbeitskräften in Rezessionsperioden veranlaßt werden. Seiner Auffassung nach sei »der konjunkturellen Arbeitslosigkeit bereits in den Betrieben zu begegnen, doch sollten die Kosten dieser verdeckten Arbeitslosigkeit den Unternehmen aus öffentlichen Haushalten abgegolten werden.«²²

Nach seiner Argumentation ist zu befürchten, daß die Ursachen der daraus entstehenden betriebswirtschaftlichen Verluste rasch in Vergessenheit geraten könnten und damit wieder zum »Beweis« der Ineffizienz staatlicher Wirtschaftsführung werden könnten. Die Gefahr einer solchen Entwick-

lung soll nicht unterschätzt werden, jedoch liefe diese Argumentation letzten Endes darauf hinaus, daß grundsätzlich ein »unverfälschtes«, von den Kosten gesellschaftlich auferlegter Verpflichtungen bereinigtes Ergebnis angestrebt werden sollte. Dies würde jedoch den von Van der Bellen selbst zitierten »nicht irrelevanten Vorbild- beziehungsweise Vergleichsmaßstab des Verhaltens der staatlichen Industrie« für die Unternehmen der Privatindustrie zumindest teilweise zunichte machen oder einen »Kostenersatz« auch für diese Unternehmungen notwendig machen. Im übrigen würden nicht nur Ermittlungs- und Kontrollprobleme auftauchen, es müßten auch jene Vorteile in Betracht gezogen werden, die öffentlichen Unternehmen aus ihrer Position erwachsen (zum Beispiel aus Kreditaufnahmen mit Haftungsübernahme der öffentlichen Hand).

Aus dieser Zusammenfassung von Lösungsansätzen ergibt sich kein klares und befriedigendes Bild. Sie zeigt lediglich die Notwendigkeit, diesem Gebiet, das Nove mit dem Ausdruck »mezzo-economics« bezeichnet hat, also als ein Feld ökonomischer Beziehungen, das zwischen den Gegenständen makro- und mikroökonomischer Betrachtung liegt, größere Aufmerksamkeit zu schenken. Seiner Ansicht nach liegt die Lösung in einer »Koexistenz« von Kostenbewußtsein, das heißt der Berücksichtigung von Opportunitätskosten, mit Schätzmethode für Nutzen und Kosten, die außerhalb der Unternehmensrechnung anfallen.²³

Für die Praxis der staatlichen Intervention und Kontrolle sowie für die Leitung verstaatlichter Unternehmen ergibt sich daraus der Schluß, daß eine Lösung des zur Diskussion stehenden Problems nur in pragmatischer Form möglich ist. Wie der zitierte NEDO-Bericht feststellt, ist die »arm-length-policy«, die auf der Setzung finanzieller Ziele beruhte, fehlgeschlagen angesichts »des großen wirtschaftlichen Einflusses der Aktivitäten verstaatlichter Unternehmen und der sozialen und politischen Realitäten«.²⁴

Eine solche arm-length-policy könnte am ehesten mit Strategien zur »Entpolitisierung« der verstaatlichten Industrie verglichen werden, wie sie vor einigen Jahren zur Debatte standen. Sie ist — wie anhand von Beispielen gezeigt werden könnte — zum Scheitern verurteilt, unabhängig davon, welchen ordnungspolitischen Vorstellungen die Vertreter des staatlichen Eigentümers verpflichtet sind.

Für den konkreten Fall der verstaatlichten Industrie in Österreich bedeutet das, daß dem Eigentümer Staat eine Verpflichtung aus der Übertragung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen auf einzelwirtschaftlich orientierte Unternehmen entsteht. Durch die Zwischenschaltung der Holding ÖIAG zwischen Staat und verstaatlichten Unternehmen sind zweifellos die Finanzierungsmöglichkeiten und die Möglichkeiten eines Gewinn- und Verlustausgleichs im ÖIAG-Bereich erweitert worden.

Ende 1977 war die ÖIAG mit rund 1,5 Milliarden Schilling direkt verschuldet und hatte Haftungen für Tochtergesellschaften in ungefähr derselben Höhe übernommen. Die Verschuldungsmöglichkeiten der ÖIAG werden aber durch die zu erwartende Verringerung der Dividendeneinnahmen in den nächsten Jahren sowie durch die zu erwartende Belastung aus Kapitalzuführungen an Tochterunternehmen beschränkt.

Grundsätzlich bietet sich folgende Alternative für die Lösung der Finanzierungsprobleme an: weitere Verschuldung der ÖIAG (unter Staatsgarantie) und teilweise (oder vollständige) Zahlung des Zinsendienstes aus Budgetmitteln oder die Zuführung von Eigenmitteln seitens des Bundes. Realistisch ist wohl ein mittlerer Weg, der eine allzu große budgetäre Belastung, aber auch eine dramatische Verschlechterung der Bilanzstruktur der Holdinggesellschaft vermeidet. Auf diese Weise könnte der faktisch zu schließende Kompromiß zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Zielsetzung, zwischen erwerbswirtschaftlichem und »gemeinwirtschaftlichem« Prinzip auch in der Finanzierungsstruktur der verstaatlichten Industrie seinen Ausdruck finden.

Der Einsatz von Indikatorensystemen, die Bemühung um genauere Erfassung und Standardisierung externer Kosten und externen Nutzens, kann auf längere Sicht eine Korrektur beziehungsweise eine Erweiterung der engen Ausrichtung auf erwerbswirtschaftliche Ziele bringen. Garnick betont, daß das Problem der Anreiz- und Kontrollsysteme für die Unternehmensleitungen nicht unabhängig vom kulturellen und damit vom historischen Gesamtzusammenhang der Wirtschaftstätigkeit gesehen werden kann. »So wie die Lösungen für das Problem der Kontroll- und Anreizsysteme in großen privaten Gesellschaften der westlichen Länder stark differieren, so sollten es auch die Lösungen dieses Problems in öffentlichen Unternehmen.«²⁵

Zur praktischen Anwendung bieten sich daher auf absehbare Zeit nur »zweitbeste Lösungen« an, die eine Berücksichtigung traditioneller erwerbswirtschaftlicher Effizienzkriterien mit einschließen. Dies setzt den Anforderungen an Unternehmungen der verstaatlichten Industrie relativ enge Grenzen, die im Rahmen von auf längere Frist gesetzten finanziellen und ökonomischen Zielsetzungen abgesteckt werden können.

ANMERKUNGEN

- 1 § 70 Abs. 1 Aktiengesetz bestimmt, daß der Vorstand die Gesellschaft so zu leiten hat, »wie das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre und der Arbeitnehmer sowie des öffentlichen Interesses es erfordert«.
- 2 Beilage 193 zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats vom 26. Juli 1946.
- 3 Zitiert nach Pierre Dreyfus, *La liberté de réussir*, Paris 1977, S. 207 f.
- 4 Vgl. Norman Chester, *The Nationalisation of British Industry 1945—1951*, London 1975, S. 196—216.
- 5 Ebenda, S. 564.
- 6 Ein Beispiel dafür sind die Angliederungen von Kohlebergbauen in den Jahren 1960 und 1961 an die VÖEST und die Alpine-Montan.
- 7 Dem IRI-Modell folgend wurden in Großbritannien (National Enterprise Board), Schweden (Statsföretag), Westdeutschland (VIAG), Portugal (Instituto das Participações do Estado) und nicht zuletzt in Österreich durch Errichtung der ÖIAG im Jahre 1970 Holdinggesellschaften zur Verwaltung staatlicher Beteiligungen eingerichtet. Vgl. dazu Stuart Holland (Hrsg.), *The State as Entrepreneur, New dimensions for public enterprise: the IRI state holding formula*, London 1972.
- 8 R. Kelf-Cohen, *British Nationalisation 1945—1973*, London 1973, S. 270.
- 9 Michael G. Webb, *Economics of Nationalised Industries, A Theoretical Approach*, London 1973, S. 154.
- 10 Theo Thiemeyer, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 123.
- 11 *Nationalised Industries. A Review of Economic and Financial Objectives*. Eine genaue Darstellung findet sich bei Merlyn Rees, *The Public Sector in the Mixed Economy*, London 1973, S. 178 ff.
- 12 Michael G. Webb, a. a. O. S. 164.
- 13 *A study of UK nationalised industries, Their role in the economy and control in the future. A report to the Government from the National Economic Development Office*, London 1976, S. 9.
- 14 William G. Shepherd (Hrsg.), *Objectives, Types and Accountability*, in: *Public Enterprise, Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington 1976, S. 39.
- 15 In noch stärkerem Maß auf den Anwendungsbereich öffentlicher Haushalte sind die Programmbudget-Techniken (PPBS-Systeme) beschränkt. Von ihrer Definition her ist diese Technik nur in längerfristigen Planungszeiträumen einsetzbar.
- 16 Unter dem Titel *Meeting our responsibilities: A Progress Report* berichtet beispielsweise General Motors (Jahresbericht 1970) über seine Tätigkeit zur Förderung des Massenverkehrs; die Bank America Corp. berichtet unter dem Titel *Social Performance* über die Einrichtung von speziellen Fazilitäten für kommerzielle und Konsumentenkredite an Farbige, aber auch über die Wiederverwendung von Papier sowie die Förderung einer Ausstellung archäologischer Funde aus der Volksrepublik China (Jahresbericht 1975).
- 17 Rainer Moritz und Robert Samsinger, *Sozialbilanz — Instrument unternehmerischer Selbstdarstellung*, in: »Arbeit und Wirtschaft«, 7-8/1977, S. 48. Entsprechend werden auch diese Sozialbilanzen präsentiert, zum Beispiel wird unter dem Titel *Unternehmen machen nicht nur üble Profite* über die erste Sozialbilanz der BASF in der »Presse« vom 29. April 1977 berichtet.
- 18 Vgl. *Le Bilan Social*, »Revue Française de Gestion«, Numéro spécial supplément aux numéros 12—13, Paris, November-Dezember 1977.
- 19 Peter Eichhorn, *Grundlagen einer gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung für Unternehmen*, Frankfurt am Main 1974.
- 20 Herbert R. Haeseler, *Gemeinwirtschaftliche Betriebe, öffentliche Verwaltungen und soziale Rechnungslegung* (Diskussionsberichterstattung), in: *Gemeinwirtschaftliche Betriebe und öffentliche Verwaltungen*, Sonderheft von Schmalenbachs »Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung«, 5/1976, S. 194.
- 21 Peter Ulrich, *Die Großunternehmung als quasi-öffentliche Institution. Eine politische Theorie der Unternehmung*, Stuttgart 1977, S. 209.

- 22 Alexander Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, Köln 1977, S. 61.
- 23 Vgl. Alec Nove, *Efficiency Criteria for Nationalised Industries*, London 1973, S. 138.
- 24 NEDO, a. a. O. S. 43.
- 25 David Garnick, *The Internalizing of Externalities in Socialist Enterprises and in Subunits of large American Firms*, in: »Public Enterprise« (W. G. Shepherd, Hrsg.), a. a. O. S. 95.