
Leistungskriterien und Preisbildung öffentlicher Versorgungs- unternehmen

Erich Haas, Hannes Swoboda

- A. Einleitung
 - I. Begriffsbestimmung: Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
 - II. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Infrastruktur
- B. Die Führung öffentlicher Betriebe
- C. Preisstrategische Konzepte öffentlicher Unternehmen
 - I. Selbstfinanzierung und Eigenwirtschaftlichkeit
 - II. Interne Subventionierung
 - III. Grenzkosten-Preis-Theorien
 - IV. Zweiteilige Tarife
 - V. Preispolitik bei externen Effekten — Beispiel Verkehr
 - VI. Preisbildung in anderen Bereichen
- D. Effizienzmessung am Beispiel der Sozialbilanzen
- E. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

A. Einleitung

I. Begriffsbestimmung:

Öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Was öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind, was sie sein sollten und wie sie sich verhalten sollten, darüber ist schon viel geschrieben worden. Je nach politischem Standpunkt des Autors sind die Antworten unterschiedlich. Die heute in der wissenschaftlichen Literatur dominierende Ansicht scheint zu sein, daß öffentliche Betriebe nur dort

tätig werden sollen, wo der Markt versagt beziehungsweise wo die privaten Unternehmen die zur Diskussion stehende Aufgabe nicht ebenso bewältigen können. Ein prominenter Vertreter dieser Ansicht ist Oettle: »Öffentliche Sach- oder Dienstleistungsbetriebe ... (spielen) ... in einem ausgesprochen marktwirtschaftlichen System nur eine subsidiäre Rolle. Sie nehmen hier Aufgaben wahr, die die private Wirtschaft nicht für lohnend erachtet, die sie nicht in der gesellschaftlich erwünschten Art und Weise erfüllen würde oder die einem privaten Unternehmen eine Monopolstellung (insbesondere: ein Wege- oder Leitungsmonopol) verschaffen würde.«¹ Thiemeier scheint, wenn man den ersten Seiten seines Buches *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe* folgt, eher einen gegensätzlichen Standpunkt einzunehmen. Zum einen stellt er zwar fest, daß die »dualistische« Konzeption der öffentlichen Wirtschaft, die öffentlichen Unternehmen als notwendige Ergänzung zum privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen Bereich und nicht als »Fremdkörper« betrachtet, ... zur Interpretation der Rolle der öffentlichen Unternehmen ... besonders zweckmäßig zu sein (scheint).² Zum anderen akzeptiert er aber, daß »viele öffentliche Unternehmen ... (sich) ... in Ziel und Verhaltensweisen ... nicht von den privaten unterscheiden«, weswegen er seine Untersuchung auf »das faktische gemeinwirtschaftliche Verhalten« von Unternehmen mit öffentlicher Tätigkeit beschränkt.³

Einen ähnlichen Ansatz vertritt Van der Bellen. Er verwirft ordnungspolitische Aufteilungsversuche in private und gemeinwirtschaftliche Unternehmen und stellt pragmatisch fest: »Als gemeinwirtschaftlich sollen jene Unternehmen gelten, derer sich der Staat ... zur Durchsetzung von dem einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsziel übergeordneten Zielsetzungen bedient; mit gemeinwirtschaftlichen Interventionen sollen eben diese externen Einflußnahmen auf die Unternehmen gemeint sein.«⁴ Wenn wir auch diesen realistischen Ansätzen zur Kennzeichnung *gemeinwirtschaftlicher* Unternehmen im wesentlichen zustimmen, möchten wir doch darüber hinausgehen. Der Staat beziehungsweise die öffentliche Hand hat nicht nur das Recht und die Pflicht, *gemeinwirtschaftliche* Unternehmen im Sinne Van der Bellens zu besitzen; er hat unserer Ansicht nach wie jeder andere Teilnehmer am wirtschaftlichen Geschehen das Recht, in jedem Wirtschaftszweig Produktionsunternehmen zu führen, auch wenn diese keine gemeinwirtschaftlichen Aufgaben erfüllen.

II. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Infrastruktur

Dem vorliegenden Thema entsprechend wollen wir uns jedoch — aus pragmatischen Überlegungen — auf jene öffentlichen Bereiche und Unternehmen beschränken, die gemeinwirtschaftliche Aufgaben in irgendeinem Sinne erfüllen. Gleich vorweg soll dabei auf die weiteren politischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge verwiesen werden, die bei der Beurteilung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen zu beachten sind. Öffentliche Versorgungsunternehmungen sind nämlich eine spezifische Form, in der Infrastrukturleistungen der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Die umfangreiche Debatte zum Thema Infrastruktur und zur Bereitstellung

kollektiver Güter hat die Wichtigkeit der öffentlichen Intervention bei der Bereitstellung allgemeiner Produktions-, und man sollte hinzufügen: Reproduktionsvoraussetzungen, unterstrichen. Natürlich sind viele andere Güter und Leistungen für Produktion und Konsumtion ebenso wichtig; aber die Infrastruktur bildet quasi das allgemeine, gemeinsame Rückgrat für viele Produktions- und Konsumvorgänge. Sie bietet darüber hinaus die Möglichkeit, die Entwicklung von Produktions- und Konsumprozessen zu beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung ist dies für den städtischen Bereich. Manche Autoren gehen sogar so weit, die Stadt als solche als Teil der Infrastruktur zu betrachten beziehungsweise eine immer stärkere Prägung der Stadt durch die Infrastruktur zu erkennen. Sicher ist, daß die Planung und Zurverfügungstellung von Infrastrukturleistungen sehr wesentlich die Stadtentwicklung beeinflussen. Von daher bekommen öffentliche Unternehmungen ihre große Aufgabe. Ihre Unternehmenspolitik ist nicht nur von Bedeutung für den einzelnen Konsumenten der jeweiligen Leistung, sondern auch für die Allgemeinheit, und dies müßte in der Preispolitik, in der Betriebsführung usw. zum Ausdruck kommen. Wir können uns daher nicht der Meinung anschließen, »daß öffentliche Güter in Wirklichkeit immer nur einer (nach räumlichen, soziologischen, zeitlichen oder anderen Kriterien abgrenzbaren) Gruppe, aber nur höchst selten dem gesamten Gemeinwesen zur Verfügung stehen können«.⁵

Gerade daß dem nicht so ist, zeigen wir, indem wir uns mit einer recht breiten Palette von Betrieben beschäftigen: Ver- und Entsorgung (Gas, Wasser, Strom, Fernwärme, Müll, Abwasserklärung), Kommunikation (Telefon, Rundfunk, Fernsehen, Kabelfernsehen, Kultur), Verkehr sowie kommunaler Wohnbau.

Am Beginn wird versucht, Kriterien für die Betriebsführung gemeinwirtschaftlicher Unternehmen zu erstellen. Im Anschluß daran werden die verschiedenen Preis- und Finanzierungskonzepte dargestellt und ihre Anwendungsmöglichkeiten in den einzelnen Bereichen diskutiert. Den Abschluß bilden eine Würdigung der Sozialbilanz-Konzepte und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

B. Die Führung öffentlicher Betriebe

Gleichsam als Nebenprodukt der in den letzten Jahren verstärkt erhobenen Forderung nach Privatisierung öffentlicher Betriebe — wenn man das nicht erreicht, so will man zumindest die kleinere Forderung durchsetzen — wird die stärkere Ausrichtung der Führung öffentlicher Unternehmen nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten verlangt.

Gemeinwirtschaft soll sich in nichts von den Privatbetrieben unterscheiden, nur so habe sie eine wirkliche Existenzberechtigung. In der gemeinwirtschaftlichen Literatur hat sich vor allem Oettle mit dieser Frage befaßt. Er hält eine »unternehmensweise« Führung öffentlicher Betriebe aus verschiedenen Gründen für nicht den Aufgaben der Gemeinwirtschaft entsprechend. Zum einen dürfte ein öffentlicher Betrieb, da er ja nicht aus Profitgründen, sondern in erster Linie zur Erfüllung einer speziell ihm

übertragenen Aufgabe gegründet worden sei, diese bedarfswirtschaftliche Orientierung nicht deshalb aufgeben, weil sie defizitär ist und die Unternehmensleitung andere, »lohnendere«, also profitable, Aufgaben finden würde.⁶ Würde dem öffentlichen Unternehmen das Wechseln in lukrativere Sparten genauso möglich sein wie Privaten, so ginge die Legitimation der öffentlichen Betriebe verloren. Dieser Ansicht kann nur zum Teil zugestimmt werden. Wie gezeigt wird, geht der ursprüngliche Unternehmenszweck infolge der sich ändernden Bedarfs- und Konsumstrukturen im Lauf der Zeit in einigen Unternehmen verloren. Gleichzeitig tauchen aber andere — am besten gemeinwirtschaftlich zu befriedigende — Bedürfnisse auf, die häufig auf Grund der starr bürokratischen Ausrichtung der Unternehmensleitung nicht berücksichtigt werden. Das Unternehmen produziert dann am Bedarf vorbei. Eine flexible Unternehmensleitung könnte diese Umstrukturierung durchaus mitverfolgen. Daß dabei unter Umständen auch gewinnbringende Produktionen aufgenommen werden können, ist aus unserer Sicht keineswegs ein Grund für die Forderung, der Staat solle aus diesem Unternehmenszweig zurücktreten. Daß dieser Wechsel der öffentlichen Produktion oft problematisch ist, soll gar nicht verschwiegen werden. Vor allem dann, wenn das Management, weil es seine besondere Effizienz erweisen will, bestrebt ist, in defizitären Bereichen auf eine zu geringe Nachfrage zu verweisen, um die Bereitstellung des betreffenden Gutes einstellen zu können. Doch müßte einem solchen Vorgehen mittels demokratischer Kontrolle durch die politischen Organe und die Betroffenen begegnet werden.

Schließlich bedeute die unternehmensweise Führung öffentlicher Unternehmen die Umwandlung der staatlichen Betriebe in eine Unternehmensform des Privatrechts, denn nur in deren Rahmen können der Geschäftsleitung, die im übrigen dann aus angestellten Unternehmern bestehen würde und nicht mehr aus Beamten, die notwendigen unternehmerischen Spielräume gewährt werden. Die Begründungen, die gegen diese »Privatisierung der Rechtsform« angeführt werden, scheinen nicht stichhaltig zu sein.

In Österreich wurden in den letzten Jahren eine Reihe öffentlicher Unternehmen, die kommunale oder versorgungspolitische Aufgaben zu erfüllen haben, in die Rechtsform einer GmbH oder einer AG umgewandelt. Das Ziel war zumeist die Ausweitung des finanziellen Spielraums durch eine größere Unabhängigkeit von den Budgets der Gebietskörperschaften infolge vermehrter Zugangsmöglichkeiten zum Kapitalmarkt sowie größerer Personalflexibilität. Der Abbau öffentlicher Leistungen war aber kaum durch die Privatisierung der Rechtsform selbst begründet. Wo eine schleichende Qualitätsverschlechterung der öffentlichen Leistungen stattgefunden hat, wie etwa beim öffentlichen Verkehr, war dies bei ausgegliederten Betrieben nicht in stärkerem Ausmaß festzustellen als in den weiterhin als Bestandteil der Administration geführten Unternehmen.

Wenn auch Oettles Argumentation nicht in allen Punkten zugestimmt werden kann, die Gefahr, die er in der privatwirtschaftlichen Orientierung öffentlicher Unternehmen sieht, ist real, und seiner ablehnenden Haltung bezüglich der in privater Rechtsform eher wahrscheinlichen Einstellung

der Produktion öffentlicher Leistungen kann durchaus gefolgt werden: Es kann nicht akzeptiert werden, »bisher wahrgenommene große öffentliche Aufgaben künftighin allein dem Markt und den privaten Unternehmungen zu überlassen, die nur in Angriff nehmen, was sich für sie selbst zu lohnen verspricht. Das wird eine an öffentliche Dienste gewöhnte Bürgerschaft ebensowenig hinnehmen wie etwa die Freigabe von Leitungs- und Wegmonopolen zur öffentlichen oder privaten Ausbeutung«. ⁷ Statt einer privatwirtschaftlich orientierten wird eine »kaufmännisch orientierte Führung« vorgeschlagen. »Kaufmännisch ist es, wenn erstrebt wird, die für die öffentlichen Aufgaben für nötig erachteten Leistungsangebote so kostengünstig wie möglich zu erstellen.« ⁸

Es geht in diesem Konzept ganz und gar nicht darum, Gewinne zu erzielen. Denn eine öffentliche Aufgabe kann es etwa sein, den städtischen Verkehr von der Straße auf die Schiene zu lenken. In diesem Fall steht der öffentliche Personennahverkehr in Konkurrenz mit dem Auto. Es muß also versucht werden, die Wahl des Verkehrsmittels durch Beeinflussung der Entscheidungskriterien zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verändern. Dies geschieht etwa durch Preis-, Leistungs-, Qualitäts-, Kundendienst- und Komfortverbesserungen unabhängig vom finanziellen Betriebsergebnis. Auch das kann kaufmännisch sein, wenn das Oberziel die Umlenkung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene ist. Daß das Postulat der effizienten Führung öffentlicher Betriebe oft mit der Forderung nach ihrer Privatisierung verknüpft wird, hängt also mit einer oft politisch motivierten Begriffsverwechslung zusammen: In der Diskussion wird oft einzelwirtschaftliche Rentabilität mit wirtschaftlicher Führung verwechselt. Jene ist das Kriterium für das Oberziel Gewinnerzielung, dieses hingegen auch für öffentlich optimale Aufgabenerfüllung.

C. Preisstrategische Konzepte öffentlicher Unternehmen und ihre Auswirkung auf die Finanzierung

Öffentliche Betriebe, wie wir sie hier betrachten, haben in erster Linie Instrumentalfunktion. Sie sollen Ver- und Entsorgung sicherstellen, eine Lenkung des (städtischen) Verkehrs zu den kommunal- und wirtschaftspolitisch optimalen Alternativen bewerkstelligen, die gesellschaftliche Kommunikation ohne Störungen und ohne Ausnützung einer Monopolmacht sicherstellen, für die unteren und mittleren Einkommensempfänger preisgünstige und dem sozialen Standard entsprechende Wohnungen bereitstellen. Gemeinsam ist allen Unternehmen also, daß sie vom »Dienstprinzip« und nicht vom »Erwerbsprinzip« ⁹ bestimmt werden.

Gewinnerzielung ist nicht Hauptziel der hier analysierten öffentlichen Unternehmen. Diesem »fundamentalen Unterschied zwischen den Zielen der Unternehmungswirtschaft und denen der öffentlichen Wirtschaft« ¹⁰ ist bei der betriebs- und volkswirtschaftlichen Beurteilung der öffentlichen Unternehmenstätigkeit Rechnung zu tragen.

Alle betriebsstrategischen Variablen sind danach zu analysieren, wie weit sie den spezifischen Aufgaben der öffentlichen Unternehmen (Bedarfsdeckung, Bedarfslenkung, Sicherung der Produktion bei externen Effek-

ten, Verhinderung privater Monopolmacht usw.) am besten gerecht werden können. Finanzierung, Preisbestimmung, Absatz- und Angebotsstrategien sind entsprechend den explizit erklärten Zielen öffentlicher Unternehmertätigkeit festzulegen. Die Vielfalt der Aufgaben bedeutet, daß die einzelnen Preiskonzepte wohl im Hinblick auf eine bestimmte Aufgabe adäquat sein, aber keine Allgemeingültigkeit beanspruchen können. Jedes preispolitische Konzept muß daraufhin untersucht werden, welche Wirkungen es nach außen (auf die Erfüllung des Unternehmenszieles) und nach innen (etwa auf die Finanzierung) hat. »Gemeinwirtschaftliche Preistheorie ist also immer volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Analyse zugleich.« »Den« optimalen Preis gibt es nicht. Die öffentlichen Betriebe verlangen »vielgestaltige und elastische Preisbildungsverfahren... Die Preispolitik ist eines der wichtigsten Instrumente zur Realisierung (der Ziele dieser Unternehmen)«.¹¹

Im folgenden sollen die wichtigsten Ansätze kurz dargestellt werden:

I. Selbstfinanzierung und Eigenwirtschaftlichkeit

Vor allem in Zeiten steigenden Subventionsbedürfnisses und/oder steigender öffentlicher Defizite gewinnt auch die Forderung, öffentliche Unternehmen sollten sozusagen »für sich selbst sorgen«, an Gewicht. Dieser Ansicht stehen jedoch gewichtige Argumente gegenüber.

1. Da die Betriebe Instrumente öffentlicher Versorgungs-, Wirtschafts-, Raumordnungs- und Verteilungspolitik sind, ist die Tarifierung ein strategisches Instrument zur Durchsetzung dieser Ziele. Dann aber ist die Selbstfinanzierung zum Beispiel von langfristigen Investitionsvorhaben durch Heranziehen des zufälligen gegenwärtigen Verbrauchers nicht mehr zieladäquat. In diesem Fall wäre eine Finanzierung über den öffentlichen Haushalt verteilungspolitisch gerechter, wenngleich die steuerliche Inzidenzproblematik bestehenbleibt.

2. Überblickt man die ökonomische Literatur zur Preisgestaltung bei öffentlichen Leistungen, so sind diejenigen, die »die Tür zum Gebührenprinzip weit geöffnet« haben wollen, sicherlich im Vormarsch. Insbesondere angesichts der Knappheit der finanziellen Ressourcen für öffentliche Leistungen und des »Steuerwiderstands« wird die direkte finanzielle Leistungsbeteiligung durch kostendeckende Gebühren propagiert.

Verteilungsbedenken werden als nicht stichhaltige Argumente gegen die Gebühren- beziehungsweise Tariffinanzierung angesehen. So meint Münch in seiner jüngsten, umfassenden Analyse:

»Wie wir gesehen haben, schlagen diese Einwände aus zwei Gründen nicht durch: Zum einen lassen sich Realleistungen nur sehr schwer auf die Person oder die Gruppe beziehen. Zum anderen stehen heute Methoden einer monetären Umverteilung zur Verfügung, die eine wesentlich höhere Genauigkeit bei der Redistribution besitzen, als dies bei Realleistungen möglich ist. Die personale Verteilung der Realnutzen staatlicher Dienste ist nur indirekt und auch nur annäherungsweise zu erfassen, solange die Finanzierung durch eine Steuer erfolgt, weil nämlich die Zahl der (vom Gesetzgeber nicht erwünschten) Begünstigten sehr groß ist und weil diese

nicht erfaßt und nicht ohne weiteres von der Nutzung ausgeschlossen werden können. Kurz, das sogenannte Free-rider-Problem führt dazu, daß öffentliche Güter durchwegs weder effizient angeboten noch gerecht verteilt werden.«¹²

Ähnlich argumentieren Van der Bellen¹³ und Nowotny.¹⁴ Das Problematische bei diesen Vorschlägen besteht jedoch darin, daß den Kommunen vielfach nur die Tarifpolitik als finanzpolitisches Verteilungsinstrument zur Verfügung steht. So muß Münch selbst zugeben: »Aus dem Ziel der Umverteilung heraus läßt sich ein weitgehend unentgeltliches Angebot kollektiver Staatsleistungen (wegen der damit verbundenen Effizienzverluste als Folge von Überlastungserscheinungen und wegen des interregionalen Free-rider-Effekts) nur insoweit noch fordern, als ein rein monetäres und umfassendes Umverteilungsinstrument bislang nur als theoretisches Konzept vorliegt, so daß die augenblickliche Umverteilungspolitik noch nicht geändert werden darf.«¹⁵

3. Für die Eigenwirtschaftlichkeit wird in der Diskussion angeführt, daß damit ein rationeller Einsatz der Produktionsmittel gegeben sei, daß nur jene Güter produziert beziehungsweise nur jene Investitionen vorgenommen werden, für die Nachfrager auch bereit sind, die Kosten zu tragen, und daß die unternehmerische Bewegungsfreiheit — durch den Wegfall der Notwendigkeit von Subventionen — gegenüber dem öffentlichen Eigentümer erhöht wird.

Dagegen spricht, daß im Hinblick auf die Zielerfüllung des öffentlichen Unternehmens defizitäre Unternehmensführung — etwa als Teilkosten-tarifierung zur optimalen Auslastung einer ohnehin schon bestehenden Anlage — durchaus volkswirtschaftlich effizient sein kann. Eigenwirtschaftlichkeit kann weiters die Koordinierung der einzelnen öffentlichen Unternehmen verhindern, wenn durch die Befolgung des Prinzips »Betriebspartikularismus«¹⁶ erzeugt wird. Ferner ist unklar, was mit den externen Effekten geschehen soll. Auch von der Kostenrechnung her ist dieses Prinzip nicht unbedingt notwendig. »Die Betriebswirtschaftslehre defizitärer Betriebe (hat) hinreichend effiziente Verfahren zur Durchsetzung der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung gestellt.«¹⁷

4. Vielfach wird auch verlangt, daß die Preise entsprechend den durchschnittlichen Stückkosten festgesetzt werden. Dafür spricht, daß damit die Produktionskosten zur Gänze gedeckt sind und die Produktion durch die Nachfrage legitimiert ist. Doch ist dieses Konzept kaum operabel. Erstens kann in vielen Bereichen infolge der Massenhaftigkeit der Vertragsabschlüsse eine genaue Anlastung der Kosten auf den einzelnen Nachfrager nicht erfolgen. Zweitens können viele Kosten infolge zu großer Zuordnungsprobleme nicht dem einzelnen Konsumenten angerechnet werden. Daß jeder Konsument genau die Kosten seines Konsums zahlen soll, ist auch deswegen problematisch, weil hier stillschweigend vorausgesetzt wird, daß die Nachfragemacht gerecht verteilt ist und die sozialpolitische Korrekturfunktion der Tarife öffentlicher Betriebe überflüssig ist.¹⁸ Darüber hinaus gibt der öffentliche Betrieb beziehungsweise der öffentliche Haushalt mit dieser Preisregel das preispolitische Mittel zur Durchsetzung seiner Ziele auf.

II. Interne Subventionierung

Die in einem Betriebsbereich erzielten Überschüsse sollen die in einem anderen Bereich entstandenen Defizite decken. Thiemeyer weist zu Recht darauf hin, daß es sich hier um einen parafiskalischen Vorgang handelt: »Die Nachfrager auf den Teilmärkten mit finanziellen Überschüssen werden zu einer zusätzlichen Leistung herangezogen, das heißt einem besteuierungsähnlichen Vorgang unterworfen, und die so erwirtschafteten Mittel werden zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe herangezogen.«¹⁹

Interne Subventionierung findet sich zum Beispiel bei der Tarifierung von Strom und Gas, bei Post und Bahn und im Nahverkehr, insbesondere beim kommunalen Querverbund, wo die innerstädtischen Versorgungs- und Verkehrsbetriebe zu einer Finanzeinheit zusammengefaßt werden. Wie schon gezeigt wurde,²⁰ können auf diese Weise die Defizite, die vor allem beim kommunalen Nahverkehrswesen auftreten, weitgehend abgedeckt werden.

Interne Subventionierung ist jedoch aus mehreren Gründen sehr problematisch. Den gemeinwirtschaftlichen Zielen öffentlicher Unternehmen entsprechend, sollen die Preispolitik sowie die aus der Verfolgung dieser Ziele entstehenden Verluste grundsätzlich jeweils für sich selbst begründet und nicht stillschweigend mit den Überschüssen aus anderen Bereichen finanziert werden. Ein solches Vorgehen ist nur dann gerechtfertigt, wenn sowohl das Defizit des einen als auch der Überschuß des anderen Bereichs gemeinwirtschaftlich sinnvoll ist und die direkte interne Subventionierung den doppelten Transfer (Gewinne des einen Bereichs als Abgaben an den Staat und von diesem als Subvention an den Defizitbetrieb) ersetzt. Wirtschaftspolitisch akzeptabel ist unserer Meinung nach die interne Subventionierung nur durch gleiche Tarifierung innerhalb einer Leistungsart bei ungleichen Kosten der Leistungserstellung, wie etwa bei den Beförderungstarifen der Bahn oder bei den Portogebühren der Post, die unabhängig von der Auslastung und den tatsächlichen Kosten überregional gleich gehalten werden. Es ist aber zu beachten, daß auch diese Preispolitik Konsequenzen hat: »Die Überkostentarifierung im Knotenpunktverkehr der Eisenbahnen führte zum Eindringen des Lastkraftwagens in den Massengüterverkehr, also in einen Bereich, in dem die Eisenbahn einen volkswirtschaftlichen Kostenvorteil aufweist, während der Kostenvorteil des Lastkraftwagens im Flächenverkehr liegt.«²¹ Wo die dadurch entstehende Verlagerung des Transports von der Schiene auf die Straße ein verkehrs-, umwelt- oder raumordnungspolitisches Problem wird, müssen weitere Schritte bei der Tarifpolitik unternommen werden.

III. Grenzkosten-Preis-Theorien

Seit den ersten Ansätzen Wicksells gegen Ende des 19. Jahrhunderts zur Tarifbildung bei der Eisenbahn wurde dieses Preiskonzept in der finanzwissenschaftlichen Literatur in einer Breite diskutiert, die eine Darstellung in diesem Rahmen unmöglich macht. Es muß hier auf die Literatur verwiesen werden.²² Der praktische Anwendungsbereich dieser Konzepte

sind die sogenannten natürlichen Monopole, deren wesentliches Kennzeichen darin besteht, daß die Produktionskosten pro Stück mit steigender Ausbringung immer niedriger werden. Das ursprüngliche Konzept, nämlich die Setzung des Preises entsprechend den Grenzkosten, um eine optimale Versorgung zu sichern, ist theoretisch nicht eindeutig: Welche Grenzkosten? Kurzfristige oder langfristige? Grenzkosten eines Teilbereiches oder des gesamten Unternehmens?

Van der Bellen hält das Grenzkostenkonzept nur dort für sinnvoll, wo es um die bessere Auslastung schon vorhandener Anlagen geht: »Der Ressourcenverbrauch für die Erstellung der Anlage hat in der Vergangenheit stattgefunden; die Entscheidung darüber steht nicht mehr zur Disposition. Der in den Durchschnittskosten enthaltene Fixkostenanteil reflektiert daher keine Opportunitätskosten der Produktion, das heißt, er zeigt keine volkswirtschaftlichen Alternativen an, auf die bei Inanspruchnahme der Anlage verzichtet werden müßte. Preise gemäß den Durchschnittskosten beschränken die Nutzung der Anlage daher mehr als nötig; Grenzkostenpreise, die die Fixkosten unberücksichtigt lassen, reflektieren die Höhe der tatsächlichen Opportunitätskosten und ermöglichen gleichzeitig eine vollere Nutzung der Anlage.«²³ Diese Argumentation erscheint aber ebenfalls nicht stichhaltig: Denn wenn die Bestimmung der Grenzkosten theoretisch ohnehin nicht geklärt werden kann — warum dann überhaupt auf Grenzkosten abstellen? Genügt es nicht, von einer vollen Deckung der Gesamtkosten abzusehen und den Preis entsprechend den politisch festgelegten Zielen einzusetzen? Langfristig liefert auch dieser Vorschlag keinerlei Anhaltspunkte für Investitionen. Die Beschlußfassung über solche Anlagen ist daher ebenfalls auf die politische Ebene zu übertragen.

IV. Zweiteilige Tarife

Bei Telefon, Strom- und Gasversorgung wird der Tarif in zwei Komponenten gespalten: in einen Grundpreis und in einen Arbeitspreis. Diese Spaltung ist zwar vom absatzpolitischen Standpunkt der Unternehmen her verständlich, denn sie verbilligt den Preis pro nachgefragter Einheit mit zunehmender Nachfrage. Ob dies zum Beispiel bei der Energieversorgung im Rahmen der gegenwärtigen Energieprobleme noch eine sinnvolle Maßnahme ist, muß jedoch bezweifelt werden. Eine Quotenfestsetzung mit starken Verteuerungen bei Überschreitung der Quote würde den Anreiz zum Energiesparen sicher erhöhen.

V. Preisbildung bei externen Effekten — Beispiel Verkehr

In den beiden folgenden Abschnitten sollen preispolitische Überlegungen zu verschiedenen Versorgungs- und Wirtschaftsbereichen angestellt werden. Infolge der Aktualität und Bedeutung wird dem öffentlichen Nahverkehr breiterer Raum gewidmet als den anderen Bereichen.

Öffentliche Unternehmen werden insbesondere dort tätig, wo die Produktion mit positiven externen Effekten verbunden ist. Der betriebliche Gewinn ist dann ein falscher Maßstab für die Beurteilung der Tätigkeit

des Unternehmens, weil die Marktpreise nicht den sozialen Kosten und Nutzen der erzeugten Güter entsprechen. Wird die Produktion zu Marktpreisen abgesetzt, bleibt die Ausbringung suboptimal. Der Preis wäre demnach so festzusetzen, daß die externen Effekte berücksichtigt wären.

Das Konzept der Berücksichtigung externer Effekte ist zwar überzeugend, doch tauchen bei seiner Durchführung Probleme auf. Dies kann am Beispiel des öffentlichen Personennahverkehrs gezeigt werden.

Das Verkehrsgeschehen wird durch die Entwicklung der beiden sich teilweise konkurrenzierenden, teilweise ergänzenden Verkehrsträger Individualverkehr und öffentlicher Verkehr bestimmt. Die beiden Verkehrsträger haben nicht nur unterschiedlichen individuellen Nutzen für die Benutzer, sondern auch unterschiedlichen Nutzen für die Allgemeinheit. Hinzu kommt, daß kollektiver und individueller Nutzen oft entgegengesetzt wirken. Eine das Gesamtwohl berücksichtigende Entwicklung wird durch die individuellen Entscheidungen nicht gewährleistet. Das ist ein wesentlicher Grund für die immer wichtiger werdende öffentliche Intervention im Verkehrssektor.

Der oft postulierte, jedoch nur in Ansätzen realisierte Vorrang für den öffentlichen Verkehr kann aus dem geringeren Energie- und Flächenbedarf, der geringeren Umweltbelastung und der höheren Sicherheit pro Verkehrsleistung und aus dem Transportbedürfnis der Nichtautofahrer abgeleitet werden. Denn keineswegs alle Haushalte, geschweige denn alle Mitglieder einzelner Haushalte, verfügen über einen Pkw.

Der in der gemeinwirtschaftlichen Funktion des öffentlichen Verkehrs begründete Vorrang kann auf die verschiedenste Weise verwirklicht werden, unter anderem durch Investitionen, verkehrsorganisatorische Maßnahmen und die Tarifpolitik.

An dieser Stelle sind vor allem Fragen der Tarifgestaltung interessant. Geht man davon aus, daß das Auto auf Grund der Konzentration auf den individuellen Nutzen »überschätzt« wird, so wäre es angebracht, wie auch Van der Bellen betont, bei der »Tarifgestaltung« für den Individualverkehr anzusetzen. Denn zum einen liegen die negativen Externalitäten beim Autoverkehr; also wäre eigentlich dieser mit höheren Kosten zu belasten und nicht der öffentliche Nahverkehr zu subventionieren. Dies müßte jedoch mit gezielten, direkten Maßnahmen erfolgen, um den städtischen Autoverkehr zu treffen, denn jede indirekte globale Erhöhung trifft den gesamten Autoverkehr und nicht nur den Verkehr in den Ballungszentren. Aus tagespolitischen Motiven, aber auch weil dadurch ungerechtfertigte Belastungen für notwendige Fahrten entstehen würden, setzt die Tarifpolitik bei den öffentlichen Verkehrsmitteln an. Dafür spricht auch, daß die externen Kosten des Individualverkehrs zwar theoretisch konzipiert werden können und ihre Existenz auch unbestritten ist. Ihre praktische Quantifizierung ist jedoch genauso wie die exakte Erfassung der positiven externen Effekte des öffentlichen Verkehrs nur annähernd möglich.

Bestimmend muß sein, daß der kommunale Nahverkehr die Aufgabe hat, neben dem preisgünstigen, raschen und zuverlässigen Transport der Passagiere für die Bewahrung der Städte, für die Verminderung der Zerstörung durch Abgase usw. zu sorgen. Da er sich der Substitutionskonkur-

renz Auto gegenübersteht, muß das Angebot — zum Beispiel über niedrigere Preise — so gestaltet werden, daß für viele Verkehrsteilnehmer das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr schmackhaft gemacht wird. Mit dem Einsatz des tarifpolitischen Instruments der öffentlichen Nahverkehrsunternehmen wird eine besondere Berücksichtigung der durch den Nahverkehr in den Ballungsgebieten erzeugten Probleme eher möglich.

Die Berücksichtigung solcher Anforderungen bei der Tarifgestaltung hat für die Unternehmen allerdings weitreichende Konsequenzen: »Es wäre also des weiteren die Tatsache festzuhalten, daß der Nahverkehrstarif heute wohl überall in besonderem Maße von einem ökonomischen Preis zu einem politischen Preis geworden ist, daß dieser Preis zudem mehr und mehr auf einer Höhe gehalten wird, die eine Abkehr von der Eigenwirtschaftlichkeit zur Folge hat, und daß dies zu einer zunehmenden Belastung der Gemeindehaushalte führt.«²⁴

Im Hinblick auf die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben und die Lenkungsfunction des Tarifs wurde die »radikale« Lösung des Nulltarifs zur Diskussion gestellt. Eine Einschätzung dieses Vorschlags hängt vor allem von zwei Faktoren ab: 1. Welchen Erfolg hat ein Nulltarif für das Umsteigen von Individual- zu Massenverkehrsmitteln? 2. Sind mit einem Nulltarif tatsächlich positive Verteilungseffekte verbunden? Die erste Frage kann nur empirisch beantwortet werden. Die — bisher allerdings sehr mangelhaften — Erfahrungen zeigen jedoch, daß das Schwergewicht bei verkehrsorganisatorischen Maßnahmen — Beschleunigung, Trennung vom Individualverkehr — im weiteren Sinn liegen müßte. Bezüglich der verteilungspolitischen Konsequenzen hängt die Antwort davon ab, aus welchen Mitteln das Defizit gedeckt wird. Auch ohne die Progressionswirkung des Steuersystems zu überschätzen, ist eine Defizitabdeckung aus dem allgemeinen Steuertopf sicherlich verteilungsgerechter als durch einkommensunabhängige Tarife.

Neben dem Problem einer gerechten Verteilung der Belastung bei unterschiedlichem Einkommen, stellt sich jedoch die Frage einer optimalen Verteilung der Finanzierung auf Autofahrer und Nichtautofahrer.

Ein Vorschlag, die Anreizfunktion eines niederen Tarifs mit einer gerechten Verteilung der Defizitabdeckung auf Autofahrer und Nichtautofahrer zu verbinden, ist die Idee von Bohley, eine Nahverkehrsabgabe, die jedermann zu tragen hätte, einzuhoben. »Die Ausgangslage ist die, daß größere Städte oder Ballungsräume, die nicht gerade vom Los-Angeles-Typ sind, ohne ein öffentliches Nahverkehrssystem ebensowenig lebensfähig wären wie eine arbeitsteilige Volkswirtschaft ohne ein Ferntransportsystem aus Straßen, Eisenbahnen und Flugplätzen. Alle Bewohner einer Agglomeration, und nicht nur die Benutzer des öffentlichen Transportmittels, ziehen aus dessen Existenz einen Sondervorteil gegenüber jenen Bewohnern, die außerhalb wohnen. Auch die Nichtbenutzer öffentlicher Transportmittel ziehen daraus den Vorteil, als Autofahrer das Straßensystem wegen der nur durch die Existenz des öffentlichen Transportmittels gegebenen Funktionstüchtigkeit benutzen zu können (Straßenentlastungsfunktion des öffentlichen Verkehrsmittels). Darüber hinaus kann der Autofahrer im Falle des Versagens seines Automobils auf das öffent-

liche Verkehrsmittel zurückgreifen. Aber auch wer nicht Autofahrer ist, zieht Nutzen aus der Zulieferfunktion des gesamten Nahverkehrssystems.«²⁵

Nach Bohley ist auf diese Weise nicht nur die Belastung auf Autofahrer und Nichtautofahrer, sondern auch auf städtische und nichtstädtische Autofahrer gerecht verteilt. »Ein Nahverkehrsbeitrag würde jedoch entscheidende gesamtwirtschaftliche Kostenzusammenhänge, die heute verlorengegangen sind, wiederherstellen. Er liefe darauf hinaus, den Individualverkehr in Agglomerationen stärker zu belasten als denjenigen in den anderen Gebieten, da nun sozusagen der städtische Autobenutzer eine zusätzliche Abgabe gegenüber dem ländlichen Autobenutzer zu tragen hätte, was sicherlich tendenziell richtig ist. Ferner würde der Preis für die Einzelbenutzung des öffentlichen Verkehrsmittels relativ verbilligt gegenüber der Einzelbenutzung des individuellen Verkehrsmittels, was ebenfalls tendenziell richtig sein dürfte. Bekanntlich kommt es nämlich viel mehr darauf an, durch staatliche Maßnahmen die Preise konkurrierender Verkehrsträger so zu gestalten, daß sie die relative Höhe der volkswirtschaftlichen Grenzkosten widerspiegeln, und viel weniger darauf, sie deren absoluten Höhe gleichzumachen.«²⁶

Welcher konkreten Tarifkonstruktion man auch immer den Vorzug gibt, das Beispiel des Verkehrs zeigt zum Teil den Unterschied zwischen betriebs- und volkswirtschaftlicher Rentabilität. Im Fall des öffentlichen Verkehrs müssen Ausschlußmaßnahmen bei zu hoher Nachfrage, also bei Kapazitätsüberlastung, falsch sein — anders als beim Individualverkehr. Selbst ein Nachfrageüberschuß beim Individualverkehr wird oft mit einer Kapazitätsausdehnung beim öffentlichen Verkehr beantwortet werden müssen — unterstützt von tarifpolitischen Maßnahmen. Betrachtet man nur individuelle Nutzen und Kosten, kommt man jedenfalls zu ganz anderen Schlußfolgerungen als bei Einbeziehung der sozialen Nutzen und Kosten.

VI. Preisbildung in anderen Bereichen

a) Wohnbau

Daß der Wohnungsbestand eines Landes zur Infrastruktur gehört, wird dann offensichtlich, wenn man die Wohnung nicht nur hinsichtlich des individuellen Konsumaspektes betrachtet. Wird nämlich der Einfluß der Wohnbaupolitik auf die räumliche Entwicklung, auf die Bodenpreise, auf die Verkehrsbedürfnisse usw. betrachtet, so werden die externen Effekte des Wohnungsbaus deutlich.

Hier geht es nicht um den Betrieb von Wohnungen, sondern um Investitionen einerseits und um finanzielle Unterstützung andererseits. Daher haben der kommunale Wohnbau und gemeinwirtschaftliche Wohnbauunternehmungen eine andere Bedeutung als Verkehrsunternehmen für die Verkehrspolitik. Sie sind eher nur als ein Teilinstrument der Wohnungspolitik zu betrachten. Die Wohnbauförderung, die Bodenpolitik, die Flächenwidmung usw. stellen den Interventionsrahmen dar, innerhalb dessen öffentliche beziehungsweise gemeinwirtschaftliche Wohnbauträger beziehungsweise Bauunternehmungen tätig werden müssen.

Deshalb können beziehungsweise müssen dem Gesetz nach gemeinnützige Wohnbauunternehmen durchaus kostendeckend wirtschaften. Weitergehende gemeinwirtschaftliche, vor allem soziale Aufgaben können durch die Preispolitik des in die Verwaltung integrierten kommunalen Wohnbaus erfüllt werden. In den Gemeinden, die keinen gemeindeeigenen Wohnbau betreiben, müssen seitens der Kommunen im Interesse einkommensschwacher Wohnungswerber direkte Beiträge an die Wohnbauträger geleistet werden. Dazu kommt noch die Möglichkeit der Subjektförderung im Rahmen der Wohnbauförderung.²⁷

b) Kultur und Kommunikation

Die gemeinwirtschaftliche Aufgabe im Rahmen kultureller Einrichtungen und Informationsträger besteht in der Sicherung der allgemeinen Zugänglichkeit zu kulturellen Veranstaltungen beziehungsweise zu Informationsquellen. Wird diese im kulturellen Bereich vor allem durch niedere Tarife gewährleistet, so ist sie allerdings verteilungspolitisch problematisch, da die Nutzungsmuster kultureller Einrichtungen — Theater, Museen — deutlich durch höhere Einkommensschichten geprägt sind. Etwas anders gestaltet ist der Besuch von Kinos beziehungsweise der Zugang zu Radio, Fernsehen, Kabelfernsehen usw. Allerdings wird in diesen Sektoren zumindest vom Prinzip der Kostendeckung ausgegangen.

Die Zugänglichkeit zu Informationen wird aber nur teilweise durch niedere Tarife gewährleistet, wichtiger ist vielmehr die Verhinderung von Monopolen, die von kapitalkräftigen Individuen beziehungsweise Gruppen getragen sind.

c) Ver- und Entsorgungsbereich

Die im Rahmen unserer Gliederung wohl historisch als erste kommunalisierten Bereiche sind Ver- und Entsorgung. Das Ziel war hier vor allem die Sicherung der Kontinuität der Versorgung (bei Schlachthöfen überdies die Durchsetzung von Hygienevorschriften) und die Verhinderung privater Monopolmacht. Dieser Grundbereich kommunalen Wirtschaftens umfaßt die Gas-, Wasser-, Strom- und Fernwärmeversorgung, die Beseitigung von Müll und in letzter Zeit die Klärung von Abwässern, im weiteren Sinne sind hier auch die kommunalen Nahverkehrsunternehmen zu zählen. Die Probleme dieser Bereiche sind äußerst vielfältig, diese Gruppe umfaßt sowohl Überschuß- als auch ausgeglichen sowie defizitär bilanzierende Unternehmen. Hier werden sowohl Bedarfsdeckungs- als auch Bedarfslenkungsbetriebe zusammengefaßt, was vor allem deswegen gerechtfertigt ist, weil diese Betriebe häufig zum kommunalen Querverbund, einer Sonderform der internen Subventionierung, zusammengeschlossen sind. So unterschiedlich die Zielsetzungen und die Produktionsbedingungen dieser Betriebe sind, so vielfältig ist ihre Preissetzung.

Wenn nur die beiden erstgenannten Gründe (Sicherung der Versorgung, Verhinderung eines privaten Monopols) für die öffentliche Führung dieser Unternehmen maßgebend sind, scheint es vernünftig, sie kosten-

deckend zu betreiben. Häufig wird wegen der Massenhaftigkeit der Vertragsabschlüsse und der Unmöglichkeit der Kontrolle des tatsächlichen Konsums jedoch eine Pauschalierung erforderlich sein.

d) Zusammenfassung

Betrachtet man die wesentlichen Bereiche, in denen öffentliche, gemeinwirtschaftliche Unternehmungen tätig sind, so erkennt man sehr unterschiedliche Anforderungen an die Preispolitik. Diese resultieren vornehmlich aus den unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die von politischer Seite — direkt oder indirekt — gesetzt werden. Daraus wird auch ersichtlich, daß Tarife und Gebühren gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen »politische« Preise sind und sein sollen! Bei Betrachtung der tagespolitischen Realität erheben sich jedoch große Zweifel, ob die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen — durch die Verkehrs-, Energie-, Wohnbaupolitik usw. — und die Preispolitik der betreffenden Unternehmen auch tatsächlich aufeinander abgestimmt sind. Vielfach muß man den Eindruck gewinnen, daß vor allem von seiten der Unternehmungen versucht wird, sich von den politischen Zielvorstellungen zu »emanzipieren«. Der angestrebte Betriebserfolg gewinnt das Übergewicht über die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Zielsetzungen. Damit kommen die Betriebe selbst den Forderungen nach Privatisierung auf halbem Weg entgegen. Auf der anderen Seite beruhigt eine solche Betriebsstrategie auch die politischen Instanzen: Ihre Sorgenkinder — defizitäre Unternehmungen — beginnen ihre Probleme selbst zu »lösen«.

D. Effizienzmessung am Beispiel der Sozialbilanzen

Da die betriebliche Rechnungslegung und die Gewinnorientierung der Unternehmungen von verschiedenen Seiten heftiger Kritik unterworfen wurde, wurde von zahlreichen Autoren versucht, wissenschaftlich begründete alternative Zielsysteme und betriebliche Rechnungsverfahren zu entwickeln.

Die dazu in den letzten Jahren entstandene Literatur ist bereits so umfangreich, daß eine korrekte Darstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde; es muß auf bereits bestehende Zusammenfassungen und Würdigungen dieser Arbeiten verwiesen werden.²⁸ Hier sollen nur zwei Ansätze zur Erstellung von Sozialbilanzen beziehungsweise von gesellschaftsbezogenen Rechnungslegungen untersucht werden.

Eichhorn unterscheidet in seinem Konzept²⁹ drei Arten einer gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnung:

a) Der Ansatz des Human Resource Accounting versucht die Auswirkungen der Unternehmensentscheidungen auf den Produktionsfaktor Arbeit umfassender zu bewerten:

»Den verantwortungsbewußten Umgang des Managements mit den Arbeitskräften will man dadurch nachweisen, daß die Aufwendungen für Personalbeschaffung, Anlaufzeiten, Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter nicht nur im erwerbswirtschaftlichen Sinn behandelt, sondern auch in ihrer

gesellschaftsbezogenen, das heißt hier: belegschafts- beziehungsweise mitarbeiterbezogenen Wirkung erfaßt werden.«

b) Da dieser Ansatz jedoch nur einen Teilbereich berücksichtigt, wurde das Corporate Social Accounting entwickelt. In diesem Rahmen werden auch die gesellschaftsbezogenen Außenwirkungen mit einbezogen. Der grundsätzliche Mangel dieses Rechnungsverfahrens ist die vornehmlich inputorientierte Bewertung der Auswirkungen betrieblicher Entscheidungen.

c) Im Corporate Social Audit werden diese Mängel durch die Entwicklung sozialer Standards, deren Erfüllung durch den Betrieb überprüft wird, verringert.

Bei der Weiterentwicklung der gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnung wird versucht, die verschiedenen Ansätze auf einen Nenner zu bringen und ein möglichst umfassendes Konzept zu entwickeln. Von Eichhorn stammt folgendes Schema:

Gesellschaftsbezogene Erfolgsrechnung	
<i>Soziale Kosten</i>	<i>Soziale Nutzen</i>
I. Beschaffungsrenten für 1. Arbeitsleistungen 2. Betriebsmittel 3. Werkstoffe 4. Kapital 5. Unternehmerleistungen 6. Vorleistungen	I. Absatzrenten für 1. Produkt A 2. Produkt B 3. Produkt C 4. Produkt D
II. Wert der negativen externen Effekte auf 1. Betriebsangehörige 2. Bevölkerung 3. Unternehmen 4. Öffentliche Haushalte	II. Wert der positiven externen Effekte auf 1. Betriebsangehörige 2. Bevölkerung 3. Unternehmen 4. Öffentliche Haushalte
III. Sozialer Nettonutzen als Saldo	III. Sozialer Nettoschaden als Saldo

Problematisch ist an diesem Schema vor allem die Verwendung von Absatz- und Beschaffungsrenten. Absatzrenten sind dabei »die über die bezahlten Beträge hinausgehende zusätzliche Zahlungsbereitschaft der Kunden zur Erlangung der Leistungen«, Beschaffungsrenten sind jene Geldbeträge, »die die Unternehmung über die Aufwendung für einzelne Faktoren hinaus zu zahlen bereit wäre, bevor sie auf den Kauf des Produktionsfaktors vollständig verzichtet«. ³⁰ Praktisch bedeutet das eine Rückkehr zu wohlfahrtstheoretischen Überlegungen, was die Operabilität dieses Konzepts nicht gerade erhöht. Wenn man bedenkt, welchen Weg die finanzwissenschaftliche Wohlfahrtstheorie genommen hat beziehungsweise wie es um ihre Anwendungsmöglichkeiten bestellt ist, erscheint die

Hereinnahme solcher Überlegungen in die gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnungen besonders zweifelhaft.

In Österreich hat sich vor allem Schachner-Blazizek mit gemeinwirtschaftlich orientierten Rechnungsversuchen beschäftigt und anhand der Grazer Verkehrsbetriebe erprobt.³¹ Er kommt dabei für 1975 auf einen Nettonutzen von +221,2 Millionen Schilling gegenüber einem Verlust aus der Gewinn- und Verlustrechnung von —55,7 Millionen Schilling.

Wenn man aber die Einzelheiten dieser Rechnungslegung einer genaueren Betrachtung unterzieht, tritt ihre Problematik deutlich zutage. Im Kapitel »Externe Effekte aus der Beziehung des Unternehmens mit öffentlichen Gebietskörperschaften« werden nicht nur Steuern und Abgaben, sondern auch Freifahrten für politische Mandatäre als sozialer Nutzen berücksichtigt.³² Andererseits ist die Bewertung vieler anderer Leistungen, wie geringere Umweltbelastung durch Umlenkung des städtischen Verkehrs von der Straße auf die Schiene, notwendigerweise umstritten.

Gesellschaftsbezogene Unternehmensrechnungen bleiben daher — ebenso wie die betriebswirtschaftlich orientierten — in ihrer Aussagekraft beschränkt. Allerdings stehen dem Mißbrauch zur Täuschung der Öffentlichkeit über die Leistungen der Betriebe vielleicht noch mehr Möglichkeiten offen. Gerade solche Rechnungsposten, wie manche der im Konzept Schachners genannten, dienen eher dazu, das Konzept der Sozialbilanzen als solches zu desavouieren. Ansetzen muß man, wenn man von der »Gesellschaftsbezogenheit« dieser Unternehmen spricht, immer noch bei ihrer Leistung, und die wird weder durch Berücksichtigung der Steuerzahlungen noch der Freifahrten für Mandatäre besser.

Doch haben die bisherigen Versuche zur Erstellung von Sozialbilanzen auch Vorteile. Denn über die Diskussion einzelner Bewertungsentscheidungen wird es möglich, die gemeinwirtschaftlichen Leistungen beziehungsweise Nichtleistungen der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen einer Überprüfung zu unterziehen. Damit könnte eine bessere Anpassung der Leistungen an den Bedarf beziehungsweise an Veränderungen des Bedarfs erreicht werden.

Verwendet man Sozialbilanzen nicht für Propagandazwecke, sondern zur Durchleuchtung externer Nutzen und Kosten, könnten sie einen Schritt in Richtung effizienter Betriebsführung in öffentlichen Unternehmen darstellen.

E. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

1. Öffentliche, gemeinwirtschaftliche Unternehmen, insbesondere deren Defizite, sind heute vermehrter Kritik unterworfen. Um die Mängel der Betriebsführung und die Defizite zu beheben, wird vielfach die Privatisierung der Unternehmen (Eigentumsprivatisierung) vorgeschlagen, in der Hoffnung, daß öffentliche Defizite in private Gewinne umgewandelt werden können. Dies soll durch Umstrukturierungen in der Betriebsführung und in der Leistungsgestaltung erreicht werden.

Es gibt nun verschiedene Möglichkeiten, auf diese Kritik und Forderungen zu antworten:

a) Die erste Alternative wäre, die Kritik nicht zur Kenntnis zu nehmen, sie vor allem nicht zum Anlaß einer genauen Überprüfung von Betriebsführung und Leistungsgestaltung zu nehmen. Der Kritik jedoch wird dadurch neue Nahrung gegeben, und die Forderungen nach Privatisierung werden nur um so heftiger erhoben werden.

b) Eine andere Möglichkeit besteht darin, der Privatisierungsforderung voll und ganz nachzugeben. In Österreich sind allerdings Beispiele der vollen Privatisierung des Eigentums an Versorgungsunternehmen kaum zu finden.

c) Eine dritte Möglichkeit wäre, privates Kapital in bestehende Unternehmen hineinzunehmen, neue Unternehmen mit starker privater Beteiligung zu gründen beziehungsweise private Unternehmen mit Teilaufgaben in der Leistungserfüllung zu betrauen.

In beiden Fällen bietet Wien eine Reihe von Beispielen. So wurde etwa die »Sanierung« des Baurings nach diesem Modell vorgenommen. Exemplarisch für die zweite Variante ist die umfangreiche und immer stärkere Betrauung der Firma Richard mit neuen Buslinien durch die Wiener Verkehrsbetriebe.

Es ist möglich, daß beim Bauring nur eine solche Lösung möglich und zielführend war. Aber allem Anschein nach hat Wien diese Methode zumindest bezüglich der Gründung neuer Gesellschaften verallgemeinert: nämlich in jedem Fall eine starke private Beteiligung an ihren Vorhaben anzustreben. Jüngstes Beispiel dafür ist die Gründung der Kabel-TV-Gesellschaft mit einer 95prozentigen Beteiligung von Philips.

d) Eine weitere Alternative würde die Eigentumsverhältnisse unberührt lassen, jedoch versuchen, die Betriebsführung und die Leistungserfüllung so wie ein Privater zu gestalten. Das bedeutet eine Orientierung am Gewinn oder zumindest den Versuch, Kostendeckung zu erlangen.

Eine solche Betriebsführung würde in erster Linie Personalreduktion und Aufgabeneinschränkung bedeuten. Es ist jedoch nicht anzunehmen, daß viele öffentliche Unternehmen zuviel Personal haben; dies kann wohl in Einzelfällen vorkommen. Wenn man noch dazu bedenkt, daß es zahlreiche Möglichkeiten gibt, das Angebot öffentlicher Aufgaben sinnvoll zu erweitern, dann kann es kein rationales Verhalten sein, die in einzelnen Bereichen derzeit nicht ausgelasteten Arbeitskräfte zu entlassen.

Alle hier angeführten Möglichkeiten zeichnen sich dadurch aus, daß die Kritik an den öffentlichen Unternehmen nicht auf ihre realen Grundlagen hin untersucht wird. Unterschiedlich ist nur das Ausmaß, in dem die Forderung nach Eigentumsprivatisierung und privatwirtschaftlicher Orientierung in der Praxis übernommen beziehungsweise durchgeführt wird. Öffentliche Grundsatzserklärungen, die die Privatisierungsforderungen schroff ablehnen, stehen dazu zwar im Widerspruch, bilden aber (vielleicht) den ideologischen Deckmantel für gegensätzliches Verhalten. Es soll dabei nicht jede Kooperation mit Privaten prinzipiell abgelehnt werden. Es sollte aber genau geprüft werden, inwieweit nichtöffentliche Unternehmen selbst die geforderten Aufgaben übernehmen könnten beziehungsweise inwieweit nicht durch umfangreiche Kooperationen die gemeinwirtschaftliche Orientierung nach und nach verlorengeht. Man könnte meinen, man-

che verantwortlichen Kommunalpolitiker und Manager öffentlicher Betriebe sind von deren Leistungsfähigkeit noch weniger überzeugt als diejenigen, die die Forderung nach Privatisierung erheben.

2. Eine grundsätzliche Alternative ergibt sich auf Grund unserer Analyse: Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen müssen — bei einer nicht privatwirtschaftlich, wohl aber kaufmännisch orientierten Unternehmensführung — versuchen, ihre öffentlichen Aufgaben besser als bisher zu erfüllen. Voraussetzung für eine an volkswirtschaftlichen und sozialen Kriterien gemessene Effizienz der Betriebsführung ist eine verbindliche Definition der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben. Öffentliche Unternehmen stehen dann als Instrumente dem Staat beziehungsweise den Kommunen zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Lenkung bestimmter Bedürfnisse in eine gesamtwirtschaftlich optimale Richtung zur Verfügung. Die wichtigste strategische Variable für diese Aufgabe ist die Angebotsseite, und hier wiederum, neben der Verbesserung von Menge und Qualität der Leistungen, die Preispolitik. Es ist vor allem eines festzuhalten: Der Vielfalt der öffentlichen Aufgaben entsprechend, gibt es kein für alle Bereiche anwendbares Preiskonzept. A priori können weder volle Kostendeckung noch Defizite als allgemeingültige Kriterien für die Preisbildung bezeichnet werden. Vielmehr ist am jeweiligen Unternehmen zu untersuchen, welches Preisinstrument der von diesem Unternehmen zu erfüllenden Funktion am besten entspricht. Volle Kostendeckung wird dort sinnvoll sein, wo es nicht um die Berücksichtigung externer Effekte, sondern um die Sicherung der Versorgung geht beziehungsweise wo die Verstaatlichung ausschließlich in dem Bestreben, private Monopolmacht zu verhindern, ihre Ursache hat. Defizite sind etwa im Verkehrsbereich aus lenkungspolitischen Überlegungen oder dort, wo durch Tarifpolitik verteilungspolitische Ziele effektiv durchgesetzt werden können, begründet.

Gerade im Verkehrsbereich ist betriebswirtschaftliches Denken nicht zielführend. Eine Erhöhung der Nahverkehrstarife zur Deckung des Defizits ist dabei nicht nur volkswirtschaftlich, sondern auch aus betrieblicher Sicht problematisch. So mußten etwa die Wiener Stadtwerke in ihren Wirtschaftsplänen selbst zugeben, daß Tarifierhöhungen zur Frequenzminderung, also zum Umsteigen auf private Verkehrsmittel, führten. Alle diese Folgewirkungen tarifpolitischer Maßnahmen sind bei der Tarifgestaltung zu berücksichtigen. Nicht kostendeckende Tarife haben natürlich ihre Auswirkungen auf die Finanzierung, die dann durch Subventionen seitens der öffentlichen Hand, wie auch immer sie genannt werden, gesichert werden muß. Diese sollten aber in der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben seitens der subventionierten Betriebe ihre Berechtigung finden.

Einfache, auch theoretisch bestechende Lösungen gibt es hier nicht. Öffentliche Betriebe sind Bestandteil der Politik, und als solche müssen sie beurteilt werden. Dies gilt auch für die Berücksichtigung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie sie, wenn auch noch mit geringem Erfolg, in den bisher erstellten »Sozialbilanzen« erfolgt ist.

ANMERKUNGEN

- 1 Karl Oettle, *Finanzierungsprobleme und rationale Finanzpolitik öffentlicher Betriebe*, in: »Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung«, 5/1976.
- 2 Theo Thieme, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, Hamburg 1975, S. 15.
- 3 Ebenda, S. 19.
- 4 Alexander Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, Köln 1977, S. 17.
- 5 Klaus Münch, *Kollektive Güter und Gebühren*, Göttingen 1976, S. 13.
- 6 Karl Oettle, *Grenzen und Möglichkeiten einer unternehmungsweisen Führung öffentlicher Betriebe*, in: Hans Rühle von Lilienstern (Hrsg.), *Die informierte Unternehmung*, Berlin 1972, S. 132 ff.
- 7 Ebenda, S. 136.
- 8 Ebenda, S. 138.
- 9 Karl Oettle, *Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen*, in: Oettle, *Grundfragen öffentlicher Betriebe*, Baden-Baden 1976, S. 14 f.
- 10 Ebenda.
- 11 Theo Thieme, *Probleme und Besonderheiten der Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Betriebe*, in: »Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung«, 5/1976, S. 27 ff.
- 12 Klaus Münch, a. a. O., S. 301 f.
- 13 Alexander Van der Bellen, a. a. O., S. 86 ff.
- 14 Ewald Nowotny, *Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors — Überlegungen aus institutionalistischer Sicht*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 2/1977, S. 117 ff.
- 15 Klaus Münch, a. a. O., S. 202.
- 16 Theo Thieme, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, S. 123.
- 17 Ebenda. Der Autor weist in diesem Zusammenhang auf Oettle hin.
- 18 Ebenda, S. 169.
- 19 Ebenda, S. 118.
- 20 Erich Haas, *Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, 1/1978, S. 81.
- 21 Theo Thieme, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, S. 121.
- 22 Ebenda, S. 181—206.
- 23 Alexander Van der Bellen, a. a. O., S. 36.
- 24 Peter Bohley, *Der Nulltarif im Nahverkehr*, in: »Kyklos«, Bd. XXVI, 1973, S. 117.
- 25 Ebenda, S. 127.
- 26 Ebenda, S. 132.
- 27 Eine umfangreiche Darstellung des Wohnbaus findet sich in: *Vorschläge zur kommunalen Wohnbaupolitik*, Materialien zu »Wirtschaft und Gesellschaft« 2/1978.
- 28 Vor allem Andreas Hodel, *Zielorientierte Erfolgsermittlung für öffentlich-gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bochum 1976, S. 68—127; sowie Theo Thieme, *Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe*, S. 260—285.
- 29 Peter Eichhorn, *Gesellschaftsbezogene Unternehmensrechnung*, Göttingen 1974.
- 30 Ebenda, S. 85.
- 31 Peter Schachner-Blazizek, *Probleme einer gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnung*, Wien 1977.
- 32 Ebenda, S. 38.