
Privatisierung öffentlicher Versorgungs- unternehmen?

Erich Haas

Die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen gewinnt in Österreich zunehmend an Bedeutung. Dies drückt sich vor allem in Zahl und Gewicht der dazu geschriebenen Artikel aus: Die ersten, vereinzelt publizistischen Vorstöße erschienen noch fast unter Ausschluß der Öffentlichkeit,¹ während sich mittlerweile einer der Bünde der ÖVP² und eine große Tageszeitung³ in nicht unbedeutendem Ausmaß des Themas angenommen haben. Ziel dieser Diskussion ist die Übertragung öffentlicher Unternehmen oder zumindest der Durchführung öffentlicher Aufgaben an Private. Als Begründung dieser Forderung gilt das Argument, privat erbrachte Leistungen seien besser und billiger. Vielfach geht es auch nicht so sehr um die Privatisierung der Unternehmen, sondern um die Forderung, Unternehmen der Gemeinwirtschaft stärker als bisher nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu führen.

Zunächst ist die Frage zu beantworten, warum diese Kampagne vor allem in den letzten zwei Jahren geführt wurde. Gerade die österreichischen Beispiele liegen nicht selten 10 bis 20 Jahre zurück, ohne daß es damals um diese Unternehmen eine großangelegte konservative Propaganda gegeben hätte.⁴ Folgende Punkte können als Begründung für die Kampagne angenommen werden:

1. Die weltwirtschaftlichen Krisenerscheinungen erzeugten auch in Österreich Unbehagen, das von den Konservativen mit einer unterschwellig irrationalen Kritik des steigenden Staatsanteils (»Der Staat frißt uns alle auf«, »Der Staat bringt uns um unsere Freiheit«) und mit dem Hinweis auf die Ineffizienz öffentlich geführter Unternehmen verbunden wird. Heraufbeschworen wird die Gefahr des Molochs »öffentliche Bürokratie«. (Private Bürokratie, ohne die riesige Konzerne gar nicht mehr existieren können, wird hingegen nicht erwähnt beziehungsweise nicht als Gefahrenherd verstanden.) Daraus wird dann auf die Überlegenheit der privaten gegenüber

der staatlichen Produktion geschlossen und ganz allgemein als Rezept die Rückkehr zur alten Ordnung empfohlen.

2. Diese Argumentationskette wird zweifellos dadurch erleichtert, daß ihre Verfechter sowohl in Österreich als auch in der BRD seit einigen Jahren keine Regierungsämter mehr innehaben und so vor allem das Wachsen des öffentlichen Sektors dem politischen Gegner in die Schuhe schieben können.

3. Als Ursache nicht zu unterschätzen ist weiters das relativ neue Phänomen der Bürgerinitiativenbewegung in der BRD und in Österreich, die in ihrem Kampf gegen die Zerstörung der Städte häufig auf unbewegliche und obrigkeitlich-orientierte kommunale Verwaltungen gestoßen ist. Das Verhalten dieser Bürokratien hat den Glauben an die menschen- und umweltgerechte Effizienz des Staates sicherlich nicht gestärkt.

4. Eine gewisse Rolle spielt sicher auch die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinwirtschaft. Der miserable Zustand der öffentlichen innerstädtischen Verkehrsunternehmen, insbesondere der Straßenbahnen, kann hier als Paradebeispiel angeführt werden. Dabei ist es für die öffentliche Meinung nicht von Belang, ob diese Ineffizienz durch schlechte Verwaltung und Organisation der Verkehrsbetriebe selbst oder durch die Unfähigkeit der kommunalen Bürokratien, die Lösung des Problems innerstädtischer Verkehr in Angriff zu nehmen, verursacht wird.⁵

5. Versorgungsunternehmen haben produktionstechnisch oft eine quasi-natürliche Monopolstellung und verhalten sich auch dieser Marktposition entsprechend. Ein schönes Beispiel dafür ist die E-Wirtschaft. Hier können die Kosten relativ leicht auf die Preise überwältzt werden, weshalb ein Kostenbewußtsein in den Unternehmen oft völlig fehlt. Den Konsumenten wird ein höherer Preis abverlangt, und obendrein wird ein möglicher (oder höherer) Gewinn vertan. Dazu kommt, weil offenkundige monetäre Mißerfolge (zum Beispiel längere Defizite) in solchen Unternehmen kaum eintreten können, ein ineffizienter und immobiler Führungsbereich.

6. Bei Unternehmen, die infolge gemeinwirtschaftlicher Auflagen in jedem Fall, also auch bei sehr guter Betriebsführung, einen Abgang erwarten, führt diese Tatsache oft dazu, daß Unternehmensleitungen die Minimierung des ohnehin unvermeidlichen Defizits erst gar nicht versuchen. Unter dem Deckmantel der Gemeinwirtschaft wird so unter Mißachtung aller kaufmännischen Prinzipien das begründete, aber vielleicht kleine zu einem riesigen Defizit.

Insgesamt muß also gesagt werden: In einigen Fällen ist die konservative Kritik an öffentlichen Unternehmen nicht unberechtigt und wird dadurch verursacht, daß die Versorgungswirtschaft weder ihre Funktion zufriedenstellend erfüllt noch wirtschaftlich geführt wird.

7. Schließlich dürfte es den Befürwortern von Privatisierungen auch um die Wiedergewinnung von Legitimation für die private Unternehmerwirtschaft gehen und um den Abbau des ideologischen Einflusses, der von einem großen öffentlichen Sektor — nicht zuletzt auf Grund seines wirtschaftspolitischen Verhaltens! — ausgeht. Wenn die wirtschaftliche Organisation nicht zusammenbricht, weil es einen großen verstaatlichten Sektor

gibt, dann sinkt der Glaube an die Notwendigkeit und Effizienz der Privatwirtschaft, und dann könnte eines Tages noch »Schlimmeres« passieren: die Organisation der Wirtschaft nach menschenwürdigeren, demokratischeren Prinzipien, als sie der Kapitalismus bietet.

Der Kapitalismus wird zunehmend »entindividualisiert«: auf der einen Seite stehen immer weniger charismatische Unternehmertypen an der Spitze von — blühenden — Unternehmen, sondern unsichtbare, bürokratische Konzernleitungen ohne besonders spektakuläre Auftritte. Auf der anderen Seite werden auf Grund der steigenden Komplexität der gesellschaftlichen Beziehungen, aber auch wegen der Unfähigkeit des privaten Sektors, mit den von ihm verursachten Krisen fertig zu werden, immer größere Teile der Produktion und Organisation vom Staat übernommen, um das Funktionieren der Wirtschaft zu gewährleisten. Erfolg (und Mißerfolg) der Wirtschaftspolitik wird Politikern zugeschrieben. »Personifizierte« Unternehmer findet man außer im Gewerbe nur noch in Klein- und Mittelbetrieben.

Diese Tendenz, als Personen überflüssig zu werden, zwingt die Funktionäre der Unternehmerverbände, sich dagegen zur Wehr zu setzen. In ihrem Bewußtsein sind sie gespalten: einerseits brauchen sie den Staat, um zu überleben, andererseits wissen sie, daß der Staat sie langfristig ersetzt, jedenfalls als Träger der gegenwärtigen Wirtschaftsorganisation und in den wichtigsten Bereichen und Positionen.

Die Bedeutung dieses Punktes läßt sich in den Reden der ÖVP-Politiker, die in der schon zitierten Wirtschaftsbund-Broschüre abgedruckt sind, feststellen. So spricht Wirtschaftsbund-Generalsekretär Schüssel in seinem Referat von der Notwendigkeit des »Schutzes des Bürgers gegen die Übervorteilung durch die öffentliche Hand«, von der Abwehr des »Versuchs der öffentlichen Hand, sich durch Quantitäts- und Qualitätsverschlechterung ihrer Leistungen einen größeren Finanzierungsspielraum zu sichern«. Darüber hinaus meint er sogar, daß der durch Reprivatisierung erreichte finanzielle Handlungsspielraum der öffentlichen Hand wieder für eine sinnvolle Umverteilung (damit meint er erstaunlicherweise eine, die von oben nach unten funktioniert) verwendet werden könnte.⁶

Gerade in diesem Zusammenhang ist die Rede des Geschäftsführers der Kommunalpolitischen Vereinigung der ÖVP, Hawlik, sehr bemerkenswert. Eingangs stellt er klar, was er im Auge hat: das »Abendland«. Dort hat allenthalben »eine politisch geschürte Anspruchsinflation« stattgefunden, was zur Finanzarmut der Gemeinden geführt habe. Den wohlmeinenden Ratschlägen der ÖVP, die gemeindeeigenen Betriebe doch zu reprivatisieren, habe die SPÖ nur »altbackenen Marxismus« entgegensetzen können, und die »Volksstimme sekundierte« dem Bundeskanzler, wie überhaupt die »Gegenstimmen... von gewerkschaftlicher Seite so ziemlich im Einklang mit den Stellungnahmen der Kommunisten (waren)«.⁷

Zur Situation der Gemeinwirtschaft

Im folgenden soll nach einem kurzen, stichwortartigen Überblick über die Ursachen der Verstaatlichung von Unternehmen auf ihre finanzielle

Situation und auf die Vergleichbarkeit privat- und gemeinwirtschaftlicher Bilanzen eingegangen werden.

Für die Entscheidung, bestimmte Produktionen gemeinwirtschaftlich zu organisieren, waren und sind verschiedene Gründe maßgebend. Die in der Theorie am ausführlichsten dargestellten sind externe Kosten und natürliche Monopole, weiters verschiedene Erklärungsansätze betreffend die große versorgungs-, verteilungs-, konjunktur- und machtpolitische Bedeutung verschiedener Produktionen von Gütern und Dienstleistungen.

Bei Produktionen mit externen Effekten spiegeln die Marktpreise nicht die sozialen Kosten und Nutzen des produzierten Gutes wider. Die hergestellte Menge ist nicht optimal. Eine Verbesserung der Versorgung kann, wenn positive Externalitäten vorliegen, durch Abgabe des Gutes unter dem Marktpreis (im Grenzfall: zum Nullpreis) herbeigeführt werden, bei Finanzierung der Produktion über Steuern. (Von der verteilungspolitischen Seite dieser Finanzierung sei im folgenden abgesehen.) Beispiele für externe Effekte sind etwa der innerstädtische öffentliche Personenverkehr und der Bildungsbereich.⁸

Den zweiten wichtigen Fall stellen die »natürlichen Monopole« dar. Es sind dies jene Unternehmen, die als Monopol ihre größte Leistungskraft erreichen. Dies ist etwa in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke usw. der Fall. Für sie gilt: je größer der Output, desto niedriger die Produktionskosten je Einheit. Die Grenzkosten liegen unter den Durchschnittskosten. Wird für die Preissetzung die Grenzkostenregel verwendet, so entstehen dadurch betriebliche Verluste. Andererseits wird bei voller Kostendeckung die optimale Ausbringung nicht erreicht. Gerade bei den genannten Beispielen hat zweifellos auch die größere Versorgungssicherheit bei öffentlichem Eigentum für die Verstaatlichung eine große Rolle gespielt, während der Grenzkosten-Preis-Regel in der Theorie sicher eine zu große Bedeutung beigemessen wird.

Diese kurze Darstellung der Notwendigkeit gemeinwirtschaftlicher Produktion in bestimmten Sektoren — Berücksichtigung von Externalitäten, Kontrolle von Monopolen, Verbesserung der Versorgung bei natürlichen Monopolen, Erhöhung der Versorgungssicherheit — zeigt zugleich strukturelle Ursachen der Defizite dieser Unternehmen auf, auch wenn durch andere Formen der Preisfestsetzung als die in der Theorie vorgeschlagenen (höhere beziehungsweise gespaltene Tarife usw.) diese Defizite zum Teil vermindert werden können.

Gewinn ist zwar nicht unbedingt ein Zeichen großer Effizienz. Da aber dauernd von Verlusten geredet wird, soll ein Blick auf die Bilanzen zeigen, wie die öffentlichen Unternehmen in ihrer Gesamtheit dastehen. Defizitär sind nur wenige Bereiche, wie etwa die öffentlichen Verkehrsunternehmen, während die Versorgungsunternehmen fast durchwegs Gewinne verbuchen. Tabelle 1 kann diesen Sachverhalt näher illustrieren.

Die Tabelle zeigt, daß nur Teile der öffentlichen Versorgungsunternehmen Verluste haben. Die Defizite stapeln sich bei den Verkehrsunternehmen.

Gewinne beziehungsweise Verluste öffentlicher Versorgungsunternehmen
(ausgewählte Beispiele, in Millionen Schilling)

	1974	1975	1976
1. Elektrizitätsversorgung (acht Landesgesellschaften) ¹	+ 1.131	+ 1.036	+ 1.983
2. Post- und Telegraphenverwaltung Gesamtgebarung (laufende plus Vermögensgebarung) ² davon (jeweils laufende Gebarung):		— 3.717	— 2.510
Postdienst		— 2.997	— 1.700
Postautodienst		— 218	— 292
Fernmeldedienst		+ 4.571	+ 4.750
3. Österreichische Bundesbahnen ³	— 1.800	— 3.600	— 3.800
4. Stadtbetriebe Linz ⁴	+ 30,7	+ 1,5	+ 25,0
5. ESG (Linzer Elektrizitäts-, Fernwärme- und Verkehrsbetriebe AG) ⁵	+ 24,0	+ 50,5	+ 102,9
6. Stadtwerke Graz ⁶	— 38,0	— 55,7	
7. Wiener Stadtwerke			
E-Werke ⁷	+ 531,4	+ 301,3	+ 526,2
Gaswerke ⁸	— 101,8	— 32,0	+ 88,2
Verkehrsbetriebe	— 886,2	— 623,0	— 778,0
8. E-Werk Wels AG	+ 30,8	+ 29,8	+ 42,3

1 Newag, Bewag, Kelag, Oka, Safe, Steweag, Tiwag, Vkw. »Jahresüberschuß« = Gewinn + vorzeitige AfA + Veränderung der Rücklagen.

2 Geschäftsberichte 1974—1976.

3 Gewinn- und Verlustrechnung der Geschäftsberichte 1974—1976.

4 Wasser- und Gasversorgung, Stadtentwässerung, Hafen, Bäder, Bestattung, Installation, Zentralwerkstätten und Fuhrpark.

5 Elektrizitäts- und Wärmeversorgungsbetrieb, Straßenbahn- und Bergbahnbetrieb, Kraftverkehrs- und Obusbetrieb.

6 Nach Peter Schachner-Blazizek, a. a. O.

7 Gewinn vor Bildung der Investitionsrücklage und vor Inanspruchnahme des Investitionsfreibetrags.

8 1976 wie Fußnote 7, 1974 und 1975 nach Investitionsrücklage und -freibetrag.

Kostenvergleiche zwischen dem Individual- und dem Massenverkehr fallen oft unrichtig aus, weil nicht alle Faktoren berücksichtigt werden. Die positiven Externalitäten des öffentlichen Verkehrs finden in den herkömmlichen Bilanzen keinen Eingang. Umgekehrt berücksichtigt der Kraft-

fahrer in seiner Rechnung nur die bei ihm anfallenden Kosten des Autoverkehrs, nicht aber diejenigen, die er anderen Autofahrern und der Öffentlichkeit auferlegt (Abgase, Unfälle, Verkehrsüberwachung). Gerade in letzter Zeit gab es mehrere Versuche, für öffentliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen Sozialbilanzen zu erstellen. Ein auf die Grazer Stadtwerke bezogener Versuch kommt auf diese Weise zu positiven Jahresergebnissen.⁹

Die Bedeutung verschiedener Rechenmethoden kann auch am Beispiel der Müllabfuhr illustriert werden, die besonders stark im Zentrum konservativer Propaganda steht. Eine für den Vergleich mit privaten Angeboten geeignete Kostenrechnung der kommunalen Müllabfuhr müßte selbstverständlich alle Neben- und sonstigen Dienste der öffentlichen Fuhrunternehmer berücksichtigen (Fahrzeuge der Müllabfuhr besorgen in vielen Städten zusätzlich Straßen- und Schneeräumung, den Abtransport von Spezialmüll oder ähnliche Aufgaben, ohne daß besondere zusätzliche Kosten auflaufen), die Abfuhrhäufigkeit sowie die Finanzierungsträgerschaft der Investitionen. Selbst dann liefern interregionale Vergleiche kaum brauchbare Aussagen. Unterschiedliche Kosten ergeben sich weniger aus einer geringeren Effizienz der jeweils teureren Müllabfuhr, sondern lassen sich häufig auf die Dichte des Sammelgebietes, auf geographische und klimatische Verhältnisse zurückführen. Es hat sich auch gezeigt, daß es große Unterschiede ausmacht, ob ein privates Angebot sich auf einen ent-sorgungstechnisch günstigen Stadtteil oder auf eine ganze Stadt bezieht. Das erstere Vorgehen kann zu entscheidenden Fehlbeurteilungen führen.

Volkswirtschaftliche Kosten der Privatisierung

Selbst wenn als erwiesen angenommen werden könnte, daß Unternehmen nach ihrer Privatisierung nach betriebswirtschaftlicher Definition Gewinne machen können, sind hier noch andere Erwägungen ins Kalkül zu ziehen.

1. Durch den Abverkauf öffentlicher Betriebe sinkt die Möglichkeit des Staates, wirtschaftspolitische Zielsetzungen zu verfolgen. Öffentliche Betriebe sind zumindest potentiell ein wichtiges Mittel zur Konjunktur-, Struktur-, Raumordnungs- und Wettbewerbspolitik. Beispiele dafür wären die Verstärkung der Investitionen in der Rezession (zum Beispiel vermehrter Ankauf von Straßenbahngarnituren, Lokomotiven, rascherer Ausbau des Telefonnetzes, vorgezogene Adaptierung von Bahnhöfen, Haltestellen usw.), die verkehrsmäßige Aufschließung industriell schwach entwickelter Regionen, die volkswirtschaftlich sinnvolle Umlenkung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene. Statt die Betriebe zu verkaufen, wäre es an der Zeit, diese Funktionen auszubauen und ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu tragen.

2. Häufig wird von konservativer Seite das Argument verwendet, man könne Privaten ohne weiteres Versorgungsunternehmen überlassen, denn über Verträge sei es der öffentlichen Hand möglich, die Einhaltung gemeinwirtschaftlicher Ziele durch die Privaten durchzusetzen und zu über-

wachen. Der Aufbau einer Monopolstellung des Privaten könne dadurch verhindert werden, daß die Verträge zwischen Privatem und öffentlicher Hand nur über einen mittelfristigen Zeitraum von fünf, sechs Jahren abgeschlossen werden.

Diese Argumente unterschätzen die Probleme der Einhaltung solcher Kontrakte. Da der private Unternehmer zumindest mittelfristig über die Versorgungseinrichtungen und ihren Einsatz verfügt, ist seine Position gegenüber der öffentlichen Hand schon aus diesem Grund sehr stark. Wie wehrt sich der Staat (die Gemeinde) gegen Entlassungen, Preiserhöhungen, Qualitätsverschlechterungen? Der Private kann ständig mit der Drohung operieren, in Konkurs zu gehen oder auf eine andere für die öffentliche Hand unangenehme Art zu operieren. Der Vorschlag, zur Abwehr einer solchen Machtkonzentration in privater Hand Verträge über die Durchführung von Versorgungsleistungen nur für mittelfristige Zeiträume abzuschließen, ist deshalb nicht zielführend, weil kurze Verträge die Bereitschaft der Unternehmer zu Investitionen und Instandhaltung vermutlich stark reduzieren.

Das klassische Beispiel dafür, wohin eine Privatisierung führen kann, stammt aus Los Angeles. »1936 hatte General Motors gemeinsam mit Standard Oil of California und der Reifenfirma Firestone die National City Line gegründet, die nach und nach die Straßenbahngesellschaft Pacific Electric aufkaufte. Später legte NCL die Strecken still und setzte Busse ein. Das Omnibusnetz (ist) aber immer mehr eingeschränkt worden, so daß Los Angeles inzwischen kaum noch Buslinien hat. Heute sind die Bewohner der riesigen Stadt fast ausschließlich auf Privatwagen angewiesen. In Los Angeles fahren vier Millionen Personenautos — knapp die Hälfte stammt von GM.«¹⁰

3. Ist der Staat einmal dem Privaten und seiner Unternehmenspolitik ausgeliefert, so wird er oft die negativen Folgen — etwa starke Preiserhöhungen — nur durch Subventionen verhindern können. Viele Beispiele der letzten Jahre weisen auf diese Gefahr hin. Letztlich käme es dadurch zu einer bloß formalen Verlagerung von Ausgaben: statt für Defizite für Subventionen.

4. Bei privater Durchführung öffentlicher Aufgaben besteht laufend die Gefahr, daß der Private aus verschiedensten Gründen seiner Verpflichtung nicht mehr nachkommt (zum Beispiel im Konkursfall). Der Staat beziehungsweise die Gemeinde müßte dann plötzlich mit riesigem finanziellem Aufwand eine Ersatzleistung organisieren. Für diesen Fall müßten Eventualbudgets gehalten werden, die dann zur Erfüllung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen.

5. Finanzielle Entlastungen öffentlicher Unternehmen sind bei ihrer Reprivatisierung oft nur durch die Beseitigung gemeinwirtschaftlicher Bindungen zu erreichen. Die Abschaffung etwa der Versorgungs- und Bereitstellungspflicht und eine andere Preis- und Tarifpolitik (zum Beispiel Finanzierung über Preise statt über Steuern) führt zu starken Verteilungsänderungen. Will oder kann man diese nicht hinnehmen, so erfordern die notwendigen begleitenden Maßnahmen große Summen, die den Nettoeffekt der Reprivatisierung durchaus zunichte machen können.¹¹

Die Ergebnisse der Privatisierung

Vor diesem Hintergrund sollen nun die Ergebnisse von einigen Privatisierungen untersucht werden. Die entsprechenden Studien stammen durchwegs aus der BRD, weil dort bereits genügend Zeit verstrichen ist, um Entstaatlichungen untersuchen zu können. Drei Fallbeispiele werden dazu herangezogen: die Müllabfuhr im Landkreis Göttingen, die Gebäudereinigung in Hildesheim und der Schlachthof in Köln.

1. Die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen¹² ging zu Lasten der Beschäftigten und der Konsumenten. Zwar blieben die Stundenlöhne annähernd gleich wie vorher, doch zahlte der Privatunternehmer nicht mehr die bisherigen Lohnzulagen. Ergebnis: eine Einkommensreduktion von etwa 35.000 Schilling pro Jahr und Beschäftigten. Dazu kam eine Erhöhung der Arbeitsnormen (Akkordsätze) um 40 bis 50 Prozent, woraus sich eine Verlängerung der Arbeitszeit auf elf Stunden ergab. Die Fahrzeuge, deren Fahrer oft bis zu 14 Stunden im Dienst waren, waren bis zu 40 Prozent überladen, was eine eklatante Mißachtung der Sicherheitsvorkehrungen darstellt. Es ist beinahe selbstverständlich, daß die Zahl der Arbeitsunfälle deutlich anstieg, ebenso die Fluktuationsrate der Beschäftigten. Logische Folge dieser »neuen effizienten Arbeitsorganisation«: die Klagen über unvollständige und unsaubere Entleerung der Gefäße häufen sich, die Qualität der Müllabfuhr hat sich verschlechtert.

Zum Teil wurde die Verbesserung der Ertragslage durch Rationalisierungsmaßnahmen, also die Umstellung auf größere Gefäße, erreicht. Diese Investition wurde fast zur Gänze vom Landkreis finanziert.¹³

2. Die Gebäudereinigung in der Stadt Hildesheim¹⁴ ist, seit sie von einem privaten Unternehmer durchgeführt wird, aus den roten Zahlen. Auch hier ist des Rätsels Lösung recht einfach: Hier wurde als erste Maßnahme die Stundenlöhne gleich direkt gesenkt, die Urlaubsansprüche der Bedienerinnen wurden »zurückgeschraubt«, ein Krankengeldzuschuß wird nur noch bei Betriebsunfällen gezahlt, und zwar nicht mehr 26 Wochen wie im öffentlichen Dienst, sondern nur noch 15 Wochen. Die größte Ersparnis, die der Privatunternehmer einführte, überschreitet wohl auch für Befürworter von Reprivatisierungen die Grenzen sozialer Sicherheit nach rückwärts: Die tägliche Arbeitszeit der Putzfrauen wurde so weit gesenkt, daß Gesamtarbeitszeit und Einkommen unter den Pflichtgrenzen der Sozialversicherung liegen. Durch die geringe Stundenzahl ersparte sich der Arbeitgeber die Verpflichtung zur Zahlung der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, was immerhin 15,5 Prozent der Bruttolöhne ausmacht.

Die Situation in Hildesheim dürfte durchaus repräsentativ für die privaten deutschen Reinigungsfirmen sein. Erst vor kurzem ergab eine vom größten deutschen privaten Gebäudereiniger gemachte Analyse, daß 80 bis 90 Prozent der über 220.000 Beschäftigten in dieser Branche nicht sozialversichert sind. Die Ursache ist die sogenannte Versicherungsfreigrenze. »Wer — obwohl ständig beschäftigt — nicht mehr als 390 Mark monatlich verdient und dabei nicht über 20 Stunden die Woche arbeitet, der braucht in der Bundesrepublik keine Sozialabgaben zu zahlen. Nicht nur der Arbeitnehmer ist dann von der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenver-

sicherung freigestellt, auch der Arbeitgeber ist damit ... aus dem Schneider: üblicherweise muß er nämlich die Hälfte der gesamten Sozialbeiträge aufbringen, die derzeit ein rundes Drittel vom Bruttolohn ausmachen.«¹⁵

3. Paradebeispiel der Privatisierungskampagne ist der Schlachthof in Köln,¹⁶ der nach seiner Privatisierung mit Gewinn arbeitet. Ganz generell ist aber zu den Schlachthöfen folgendes zu sagen: Sie wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts kommunalisiert, weil nur so die hygienischen und versorgungspolitischen Anforderungen erfüllt werden konnten. Vorher hatte es häufig Perioden der Unterversorgung, Erkrankungen durch verdorbenes Fleisch usw. gegeben. Seither hat sich die Situation geändert: Durch technologische Verbesserungen (neue Transport- und Kühlsysteme) wurden die kommunalen Schlachthöfe weniger wichtig und kostengünstiger im Vergleich zu den — übrigens mit öffentlichen Mitteln geförderten — vorwiegend genossenschaftlichen Versandschlächtereien. Auf die Besonderheiten der österreichischen defizitären Schlachthöfe wird unten noch eingegangen. Der Kölner Schlachthof wurde dadurch profitabel, daß er fast hundert Beschäftigte auf die Straße setzte und überdies noch fette direkte und indirekte Subventionen der Stadt Köln erhält: seit 1973 insgesamt 15 Millionen Schilling.

Die hohe Zahl der Entlassenen deutet darauf hin, daß die Effizienz im kommunalen Schlachthof wohl nicht allzu hoch war. Trotzdem ist das Vorgehen der neuen Eigentümer, hundert Beschäftigte auf einen Schlag zu kündigen, problematisch. Bei Effizienzverbesserungen öffentlicher Unternehmen werden öfter Beschäftigungsüberhänge auftreten. Einer sozialen Vorgangsweise würde es dabei aber entsprechen, hier keine Entlassungen vorzunehmen, sondern andere effiziente Beschäftigungsmöglichkeiten für die Betroffenen zu finden.

Es lassen sich also für die BRD folgende Schlußfolgerungen ziehen:

Ehemals kommunale Unternehmen sind in privater Hand dann in der Lage, Gewinne zu erwirtschaften, wenn sie

- die Arbeitsleistung der Beschäftigten stark steigern, oft sogar bis zur Gesundheitsschädigung. Vergleiche zeigen, daß das Durchschnittsalter der öffentlich Beschäftigten deutlich über dem der Privatbediensteten in vergleichbaren Unternehmen liegt;
- die Entgeltsituation der Unselbständigen nachhaltig verschlechtern (in privaten Unternehmen, die öffentliche Leistungen erbringen, liegt das Lohnniveau unter dem Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft) und keine oder viel geringere Sozialleistungen erbringen;
- entweder Subventionen erhalten, die Qualität verschlechtern oder die Preise erhöhen.

Ob das ein angemessener Preis dafür ist, daß ein paar Unternehmen einen Gewinn erzielen, müßte erst einmal den Wählern zur Beantwortung überlassen werden!

Österreichische Reprivatisierungen

Im Gegensatz zur BRD gibt es in Österreich bisher keine spektakulären Rückführungen öffentlicher Unternehmen in private. Denn die meisten Beispiele der Befürworter beziehen sich auf private Müllabfuhr vor

allem in kleinen Gemeinden. Hier handelt es sich insofern um keine Entstaatlichungen, als in diesen Gemeinden der Müll erst in den letzten 10 bis 15 Jahren zum Problem und damit zu einer zu lösenden Aufgabe geworden ist. Für jede einzelne dieser kleinen Gemeinden wäre die Anschaffung eines Müllwagens unrentabel gewesen, zur Schaffung von Gemeindeverbänden kam es infolge mangelnder Kooperationsbereitschaft nicht. In diesen Gemeinden wird nun der Müll von privaten Unternehmern, die oft viele Gemeinden betreuen, abgeführt. Nicht selten handelt es sich um Transportunternehmen, die auf diese Weise eine bessere Auslastung ihrer Fuhrkapazitäten anstreben. Dies entspricht auch den Erfahrungen in der BRD. Zwischen Gemeindegröße und Privatisierungsquote besteht vor allem bei der Müllabfuhr ein umgekehrter Zusammenhang.

Diese Regelung fügt sich in die jahrzehntelange Politik der Gemeinden nahtlos ein. Seit vielen Jahrzehnten haben Gemeinden gemeinwirtschaftliche Aufgaben übernommen, gelegentlich auch wieder abgegeben. Eine neue Entwicklung der letzten Jahre sind Unternehmen, die im Eigentum mehrerer Gemeinden stehen: Es handelt sich dabei vor allem um die Aufgabenbereiche Wasserreinhaltung, Wasserbeschaffung, Müllverwertung, Fremdenverkehr und Kanalisierung.

Die vom Wirtschaftsbund vorgestellten Beispiele stammen denn auch nicht aus den Jahren »sozialistischer Mißwirtschaft seit 1970«, sondern beginnen mit dem Jahr 1960.

Im folgenden sollen die Darstellungen des Wirtschaftsbundes mit der Realität konfrontiert werden.

1. *Autobusunternehmen.*

Die ÖWB-Broschüre stellt fest:

»Das betriebswirtschaftliche Abschneiden bei privaten Autobusunternehmen ist meist nicht nur kostendeckend, sondern auch gewinnbringend. Die gemeindeeigenen Autobusunternehmen weisen dagegen zum Teil recht beachtliche Verluste auf. Außerdem ist bei den gemeindeeigenen Autobuslinien eine Tendenz zu höheren Fahrpreisen festzustellen. Bei gleichen Preisen scheinen die Fahrtstrecken bei den privaten Linien länger zu sein.«¹⁷ Schließlich wird noch behauptet, daß kein privates Busunternehmen öffentliche Unterstützung erhält. Diese Darstellung ist unrichtig. Denn zum einen sind Private im Gegensatz zu öffentlichen Verkehrsbetrieben keiner Pflicht unterworfen, den Betrieb erstens auf Dauer und zweitens auch auf den unrentablen Linien aufrechtzuerhalten. Zum anderen haben sie oft Verträge mit den Gemeinden, ein bestimmtes Liniennetz *gegen Erhalt eines indexgesicherten Kilometergeldes* zu fahren. Unter diesen Umständen läßt sich natürlich recht leicht positiv bilanzieren; allerdings basiert der Gewinn dann nicht mehr auf den unternehmerischen Eckpfeilern Wettbewerb, Risiko und Unternehmerteilgeist.

Gerade in der letzten Zeit zeigte der Zusammenbruch einer privaten Autobusfirma im Burgenland — im übrigen verursacht durch schlechtes Management —, vor welche Probleme die öffentliche Hand in einem solchen Fall gestellt wird. Hätte nicht ein Vertrag mit einem anderen Privaten abgeschlossen werden können, so hätten die betroffenen Gemeinden unter hohen Kosten ein eigenes Busnetz aufbauen müssen. Das Beispiel zeigt,

daß die Durchführung des Transports bei privaten Unternehmen nicht unbedingt gesichert ist.¹⁸

2. Die kommunalen *Müllabfahren* sind im großen und ganzen durchaus kostendeckend oder gewinnbringend. Lokale Verluste hängen häufig von der Topographie oder sonstigen besonderen Umständen ab. Zweifellos gehören hierher auch organisatorische Probleme.

Die Beispiele der ÖWB, soweit sie nicht zu ungenau sind, entsprechen im wesentlichen der oben geschilderten Entwicklung der Müllabfuhr in kleineren Gemeinden. »Vergessen« hat der Wirtschaftsbund aber das Beispiel Saalfelden: Bei einem Kostenvergleich schnitt dort der private Anbieter deutlich schlechter ab. Auch Zell am See wurde nicht erwähnt: Dort ging die in den sechziger Jahren reprivatisierte Müllabfuhr 1971 pleite.¹⁹

Wie wenig sich die österreichischen Beispiele in das Korsett einer Kampagne stecken lassen, zeigt sich an Gmunden und Bad Ischl, zwei benachbarten Gemeinden: Bad Ischl hat eine ausgezeichnet funktionierende kommunale Müllabfuhr und ein an einen Privaten verpachtetes Gaswerk, während Gmunden die Müllabfuhr reprivatisiert hat, das Gaswerk jedoch in Eigenregie betreibt — vielleicht weil schon einmal ein Reprivatisierungsversuch durch den Bankrott des Unternehmers gescheitert ist?

3. Schlachthöfe

Hier gilt grundsätzlich das gleiche wie das zur Situation der kommunalen Schlachthöfe in der BRD Gesagte. Paradebeispiel des Wirtschaftsbundes ist hier der Welser Schlachthof, der 1977 etwa 3 Millionen Schilling Verlust machte und 1978 privatisiert wurde.

Das Defizit kam vor allem deswegen zustande, weil die Schlachttarife in Wels äußerst niedrig waren, während die Fleischpreise für die Konsumenten gleich hoch waren wie anderswo. Das Defizit ist also durch eine stille Subventionierung der Welser Fleischhauer begründet. Diese haben durch ihr Vetorecht eine seit Jahren beantragte Anhebung der Schlachthaustarife verhindern können. (Tarife öffentlicher Schlachthöfe müssen vom Land und vom Ministerium bestätigt werden, jene privater oder genossenschaftlicher aber nicht.)²⁰

Schlußbemerkung

Der Erfolg der Reprivatisierungskampagne wurde sicherlich durch das Verhalten der Gemeinwirtschaft sehr erleichtert. Nicht ganz ohne Grund erwecken viele öffentliche Betriebe den Eindruck, daß sie nach denselben Prinzipien organisiert sind und auch genauso arbeiten wie Privatbetriebe, nur eben nicht so erfolgreich. Hier ist eine Neuorientierung notwendig: Öffentliche Unternehmen sollen und müssen leistungsfähiger werden, aber nicht im privatwirtschaftlichen, sondern im gemeinwirtschaftlichen Sinn.

Öffentliche Versorgungsunternehmen haben sich in der Vergangenheit oft unbeweglich gezeigt. Bestehende Aufgaben und Funktionen wurden über lange Jahre erfüllt, ohne Rücksicht darauf, daß mittlerweile große gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen stattgefunden haben. Eine Anpassung an die neuen Gegebenheiten wurde in den seltensten Fällen verursacht. Zu diesem starren Festhalten an traditioneller Aufgaben-

erfüllung kommen noch die geringe Effizienz und das oft geringe Kostenbewußtsein der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen.

Eine Effizienzverbesserung müßte beides berücksichtigen: Es geht sowohl um eine Überprüfung von Unternehmenszielen und um die Berücksichtigung neuer Bedürfnisse bei der Angebotserstellung durch die öffentlichen Unternehmen als auch um den Versuch, kostengünstiger und effizienter die öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Dabei ist es von großer Bedeutung, eine Problematisierung der Begriffe »Effizienz« und »Gewinn« zu erreichen. Denn was heißt schon Effizienz, und für welchen sozialen Zweck ist der Gewinn eines Unternehmens der Erfolgsmaßstab? Sicherlich ist bei vielen Unternehmen der betriebswirtschaftliche Gewinn noch immer der verläßlichste Indikator für erfolgreiche Unternehmensführung. Gerade für Unternehmen mit großen Externalitäten gilt dies aber nicht. Hier ist der Gewinn nicht die geeignete Meßgröße für Erfolge. Die Diskussion um die Sozialbilanzen hat das in den letzten Jahren deutlich gezeigt.

Die Versuche, neue Effizienzkriterien für die öffentlichen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zu finden, haben in letzter Zeit einige Ergebnisse gebracht. Eine kritische Würdigung würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; sie wird daher in der nächsten Nummer von »Wirtschaft und Gesellschaft« versucht.

ANMERKUNGEN

- 1 »Der Unternehmer«, 2/1976, 4/1976, »Die Industrie«, 27/1976.
- 2 Broschüre des Österreichischen Wirtschaftsbundes, *Privatisierung und Reprivatisierung*, August 1977.
- 3 »Kronen-Zeitung«, 21. 1. 1978, 11. 2. 1978, 4. 3. 1978.
- 4 Wohl aber um die verstaatlichten Industriebetriebe, vor allem jene, die heute in der ÖIAG zusammengefaßt sind.
- 5 Vgl. Rainer Juch, *Im Mittelpunkt der Mensch — im Auto?* in: »Die Zukunft«, 7/1977.
- 6 Wolfgang Schüssel, *Zur Entstaatlichungsdiskussion*, in: ÖWB-Broschüre.
- 7 Johannes Hawlik, *Ideologische Position der Entstaatlichung*, ebenda.
- 8 Gerade an diesen beiden öffentlichen Aufgaben zeigt im übrigen Van der Bellen auf, wie wichtig für die Rezeption der Defizite durch die Öffentlichkeit die Organisationsform ist: das Schulwesen ist im allgemeinen Budget eingegliedert — und kein Mensch regt sich über dieses Defizit auf. Bahn und Post hingegen sind Bundesbetriebe, das heißt, sie weisen explizit Abgänge aus, auf die die Öffentlichkeit sehr sensibel reagiert (nicht ganz zu Unrecht, wie aus der Einleitung dieses Artikels hervorgeht, E. H.). Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, S. 20 f.
- 9 Peter Schacher-Blazizek, *Probleme einer gesellschaftsbezogenen Unternehmensrechnung am Beispiel eines öffentlichen Verkehrsunternehmens*, Wien 1977.
- 10 »Die Zeit«, 13. 3. 1975. Zitiert wird in dem Artikel der Bürgermeister von Los Angeles, Thomas Bradley. Ferner Barry Commoner, *The Poverty of Power*, New York 1976, S. 189 ff.
- 11 Im übrigen wäre es nicht notwendig, diese Kommerzialisierung durch Aufgabe gemeinwirtschaftlicher Ziele in der Form der »Eigentumsprivatisierung« durchzuführen. Eine »Organisations- und Finanzierungsprivatisierung« würde das gleiche Ergebnis bringen. Zur Verwendung der verschiedenen Privatisierungsbegriffe siehe Van der Bellen, *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, S. 99.
- 12 Werner Sauerborn, *Fallstudie über die Privatisierung der Müllabfuhr im Landkreis Göttingen*, in: *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1977.
- 13 Ebenda, S. 33.
- 14 Heiner Minssen, *Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim*, ebenda.
- 15 Heinz Blüthmann, *Lohn für tote Seelen*, in: »Die Zeit«, 27. 1. 1978.
- 16 Hartmut Tofaute, *Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private*, in: *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, 5, herausgegeben von der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.
- 17 ÖWB-Broschüre *Privatisierung — Reprivatisierung*, S. 17.
- 18 Rudolf Spitzer, *Kommunale Wirklichkeit spricht dagegen*, in: »Gemeinwirtschaft«, 9/77, S. 17.
- 19 Ebenda, S. 19.
- 20 Ebenda, S. 20.