
Die Funktion öffentlicher Unternehmen

**Zu Alexander Van der Bellen Buch
»Öffentliche Unternehmen zwischen
Markt und Staat«**

**Verlag Kiepenheuer & Witsch,
Köln 1977**

Erich Haas

Ein beträchtlicher Teil des Industriekapitals sowie der kommunalen und nationalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen befinden sich in Österreich in öffentlichem Besitz. Dennoch ist die wissenschaftliche Literatur darüber lange Zeit recht schmal geblieben.¹ In den letzten Jahren jedoch hat sich das geändert. Auf Grund struktureller Probleme im Stahl- und Edelmetallbereich sowie im Bergbau ist die Lage einiger der wichtigsten dieser Unternehmen kritischer geworden. Gleichzeitig gelangten die Defizite gemeinwirtschaftlicher Versorgungs- und Verkehrsunternehmen mit zunehmenden finanziellen Problemen der öffentlichen Haushalte in die wirtschaftspolitische Auseinandersetzung. Dabei sind zwei Schwerpunkte festzustellen: Geht es in der Diskussion über die staatlichen Industrieunternehmen um die Einigung dieser Unternehmen für konjunktur- und beschäftigungspolitische Zielsetzungen oder ganz allgemein für wirtschaftspo-

litische Zwecke, im speziellen etwa um die Möglichkeit der Einführung von Sozialbilanzen für diese Unternehmen,² so ist die Zielrichtung der Diskussion für Versorgungs- und Verkehrsunternehmen eine ganz andere. Hier wird von konservativer Seite unter Hinweis auf die höhere Effizienz des privaten Sektors die Privatisierung dieser Unternehmen angestrebt.³

Im letzten Jahr ist ein Buch erschienen, das sich mit beiden Bereichen beschäftigt: »Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat« von Alexander Van der Bellen. Ziel des Buches ist es, die Situation und die grundsätzlichen Möglichkeiten verstaatlichter Unternehmen in einer Gesellschaftsform zu charakterisieren, deren wesentliches Kriterium die Marktorientierung der Produktion bei teilweiser Korrektur der daraus entstehenden Folgen durch einen relativ großen öffentlichen Sektor sind.

Vergleicht man Van der Bellen Buch mit manchen sonst zu diesem Thema erschienenen Arbeiten, so fällt die erfrischende Praxisnähe auf. Im Gegensatz zu einigen deutschen Finanzwissenschaftlern hält er sich nicht mit seitenlangen Definitionsproblemen auf, sondern geht von der faktischen Existenz staatlicher Betriebe aus: ihr Dasein genügt als Begründung, um sich mit ihnen zu beschäftigen, ohne zuerst durch ausführliche ordnungspolitische und begriffliche Definitionen die Legitimation dazu schaffen zu müssen. Auch sonst hält sich das Definitorische und Formale in engsten Grenzen. Behandelt werden die Möglichkeiten, öffentliche Unternehmen als Instrumente wirtschaftspolitischen Handelns einzusetzen sowie die Probleme, die ihr Instrumentalcharakter mit sich bringt. Schließlich fehlt dem Autor eine Einstellung, die viele Autoren von Büchern über Wirtschaftspo-

litik prägt: nämlich, daß die von ihnen vorgeschlagene Lösung die beste ist und durch die politischen Entscheidungen nur verwässert oder gar in ihr Gegenteil verkehrt wird. Van der Bellen bietet statt dessen zu verschiedenen wirtschaftspolitischen Problemen mehrere mögliche Lösungen an, stellt ihre Vor- und Nachteile dar und überläßt den politischen Instanzen, welche der Lösungen im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß realisiert wird.

Der empirische Hintergrund dieser Arbeit ist, wenn auch einige britische Beispiele und Erfahrungen dargestellt werden, in erster Linie Österreich und die BRD. Dies erscheint aber aus mehreren Gründen problematisch. Zwar können theoretische Überlegungen zu externen Effekten, Grenzkosten und ähnlichen Begriffen natürlich ohne Rücksicht auf nationale Besonderheiten geführt werden. Doch bei der Anwendung der dadurch gewonnenen Erkenntnisse spielen eben diese nationalen Spezifika eine so bedeutende Rolle, daß ihre Nichtberücksichtigung die Ergebnisse unbefriedigend bleiben läßt. Gerade Österreich und die BRD sind bezüglich Verstaatlichungsgeschichte und -politik so verschieden, daß mehr Ausführlichkeit von Vorteil gewesen wäre.

Nach konservativer Ansicht ist Van der Bellen's Definition von Gemeinwirtschaft sicher nicht sauber. Denn »Gemeinwirtschaft« ist bei ihm kein ordnungspolitisch klar definierter Begriff. »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 Einflüssen auf das Unternehmen gemeint sein.« Im folgenden unterscheidet Van der Bellen vier Typen gemeinwirtschaftlicher Intervention, mithin auch vier Begründungen, Unternehmen zu verstaatlichen: allokatons-, verteilungs-, konjunktur-

und wachstumspolitische Interventionen. Dem allokatonspolitischen Teil wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Hier werden externe Effekte, Monopolkontrolle, natürliche Monopole und meritorische Güter diskutiert. Wie schon die Definition des Begriffs Gemeinwirtschaft ist die Behandlung dieser Punkte erfreulicherweise sehr praxisnah, ohne daß dies auf Kosten der theoretischen Analyse geht. Ein Beispiel dafür ist die längere Diskussion des externen Nutzens öffentlicher Verkehrsmittel und der externen Kosten des Individualverkehrs als Interventionsursache (Seite 22 ff.): Wie ist hier vorzugehen? Durch Ansetzen beim Verursacher, also Verteuerung des Individualverkehrs? Wenn ja, wie? Den getroffen soll ja der Autoverkehr in den Städten werden, nicht aber der Überlandverkehr. Welche Maßnahme ist daher zu wählen? Oder wäre es nicht politisch leichter, den öffentlichen Verkehr nicht kostendeckend zu gestalten und damit eine Änderung der Preisrelationen herbeizuführen, zumal die vom Individualverkehr verursachten Externalitäten (Verschmutzung usw.) nicht exakt gemessen werden können?

Dieses Beispiel soll zeigen, worauf es Van der Bellen ankommt: Das Aufzeigen von Problemen und die Darstellung der möglichen Wirkungen verschiedener Maßnahmen führen nicht oder nur selten zu eindeutigen, objektiv optimalen Lösungen: In diesem Fall: »Daher muß die Preissetzung für die konkurrierenden Verkehrsträger jedenfalls auf politische Zielvorstellungen bezüglich der Eigenschaften einer »humanen Stadt« rekurrieren.« (Seite 24.)

Auch bei der Diskussion der externen Effekte der universitären Ausbildung kommt Van der Bellen zu dem Schluß, daß sich »das Konzept der externen Effekte als ökonomisch eindeutige Basis für Null- und Niedrigpreise beziehungsweise partielle oder totale Finanzierungsverstaatlichungen . . . als recht trügerisch herausstellen

(kann), wenn es in konkreten Anwendungsfällen seine Tragfähigkeit beweisen soll« (Seite 26). Dies heißt jedoch nicht, wie weiter unten gezeigt werden soll, daß die Preispolitik gemeinwirtschaftlicher Unternehmen nur nach den betrieblichen Kosten bestimmt und nicht im Sinne einer Bedarfslenkung eingesetzt werden kann.

Breiten Raum widmet Van der Bellen der Grenzkosten-Preisregel beziehungsweise dem Problem, die Grenzkosten exakt und eindeutig zu definieren. Dem Ergebnis, daß die theoretische Basis der Grenzkosten unzureichend ist, kann hier zugestimmt werden. Aber Van der Bellen möchte die Grenzkosten-Preisregel zumindest partiell retten: »Zweckmäßig wird ihre Anwendung insbesondere dann sein, wenn es um die bessere Nutzung von Überschußkapazitäten bereits bestehender Anlagen geht.« (Seite 36.) Diese Schlußfolgerung hat der Rezensent schon an anderer Stelle in Zweifel gezogen,⁴ wenn die Grenzkosten ohnehin in der Praxis kaum ermittelt werden können, warum soll man sich dann überhaupt an Grenzkosten orientieren und nicht von vornherein einen Preis festsetzen, mit dem eine politische Absicht verfolgt wird und der unter den vollen Kosten liegt?

Nicht einer Meinung ist der Rezensent mit dem Autor auch bezüglich dessen Aussagen über die Rolle öffentlicher Unternehmen als Instrumente der Verteilungspolitik (distributionspolitische Interventionen). Van der Bellen äußert die Vermutung: »Je größer der Anteil der öffentlichen Unternehmen im Verhältnis zu privaten Unternehmen, desto gleicher ceteris paribus die Einkommensverteilung.« (Seite 45.) Gerade das Beispiel Österreichs zeigt, daß zwischen Vermögens- und Einkommensverteilung kein eindeutiger Zusammenhang besteht. Durch die Verstaatlichung der wichtigsten Industriezweige wurde zwar die Vermögensverteilung entscheidend beeinflusst. Dennoch gibt es keine geringere Ungleichheit der Ein-

kommen als in anderen westlichen Industriestaaten.⁵ Etwas anders ist der Sachverhalt bezüglich der innerbetrieblichen Sozialpolitik. Hier hat sich die von Van der Bellen angedeutete Schrittmacherrolle der verstaatlichten Industrie eher verstärkt.

Ein längeres Kapitel widmet der Autor der »elementaren Logik von Null- und Niedrigpreisen« (Kapitelüberschrift). Dabei ist jedoch anzumerken, daß auch in die vorhergehenden Überlegungen immer wieder Bemerkungen zu diesem Thema einfließen, die dann in diesem Kapitel nicht mehr oder zu kurz behandelt werden. Ein weiteres Problem, das im übrigen auch in anderen Teilen des Buches auftaucht, besteht meines Erachtens darin, daß zwischen den beiden wichtigsten Grundtypen staatlicher Unternehmen — Industrieunternehmen auf der einen, Versorgungs- und Verkehrsbetriebe auf der anderen Seite — nicht immer hinreichend unterschieden wird. Produktions- und Vertriebsart sowie die Stellung von Betrieb und Produkt im wirtschaftlichen Zusammenhang sind derart unterschiedlich, daß es nicht ratsam erscheint, beide Bereiche gemeinsam ohne weitere Differenzierung zu diskutieren. Dieses Problem taucht zum Beispiel hier auf: zwar sind die Preise im finanzwirtschaftlichen Sinn von öffentlichen Gütern eine der wichtigsten strategischen Variablen zur Durchsetzung von Bedarfsdeckungs- oder -lenkungszielen, gleiches kann aber nicht ohne weiteres von staatlichen Industrieunternehmen gesagt werden, die ihre Produkte auf den internationalen Märkten anbieten.

Schon im ersten Hauptteil findet sich eine Kritik an der Natürlichkeit des Marktpreises: »Daß der Preisbeziehungsweise Marktmechanismus zu einer im Sinne der individuellen Präferenzprofile ökonomisch-effizienten, das heißt pareto-optimalen Ressourcenallokation führt, kann ... nur dann gesagt werden, wenn die Einkommensverteilung als gegeben vorausgesetzt

wird ... Je weniger daher der Grad der Ungleichheit der Einkommensverteilung vom jeweiligen Betrachter als akzeptabel angesehen wird, desto eher braucht dieser auch die aus der Einkommensverteilung resultierende faktische Nachfragestruktur nicht als Lenkungsinstrument für den Einsatz wirtschaftlicher Ressourcen akzeptieren.« (Seite 47.)

In der Folge vertritt Van der Bellen die Ansicht, daß über den Preis Verteilungsänderungen leichter zu bewerkstelligen sind als über Einkommensteuern, daß eine Festlegung des Armenstatus, was als Grundlage für Transfers (negative Einkommensteuern) unumgänglich ist, für die Betroffenen erniedrigend und für die Verwaltung aufwendig wäre, und daß auch politisch die Mindestversorgung mit bestimmten Gütern leichter durchzusetzen ist als eine monetäre Umverteilung. Denn »das »soziale Gewissen« ... (reagiert) auf konkrete Ungleichheiten, etwa im Gesundheits- oder Wohnungssektor, empfindlicher ... als auf eher abstrakte Formeln der Einkommensegalität« (Seite 51).

Eine Null- oder Niedrigpreispolitik hat natürlich Konsequenzen für Finanzierung, Investitionsentscheidungen und Einkommensverteilung. An welchem Bedarf etwa orientiert sich die Finanzierungsinstanz? An dem von den Konsumenten geäußerten oder an dem politisch und volkswirtschaftlich erwünschten? (Seite 76.) Auch die Wirkung auf die Einkommensverteilung ist nicht unproblematisch: nicht jeder Nullpreis begünstigt die sozial schwächeren Schichten. Die Struktur des Angebots (zum Beispiel bürgerliches Schul- und Theaterangebot) und die darin enthaltenen Werte schrecken oft die unteren Schichten ab, diese Güter werden daher von den Besserverdienenden überproportional genützt. Weiters hängt die Verteilungswirkung noch von der Art der Finanzierung des öffentlichen Leistungsangebots ab.

Die Diskussion über die Preispolitik öffentlicher Leistungen ist, offenbar

angesichts der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte, in den letzten beiden Jahren deutlich intensiviert worden. Während Anfang der siebziger Jahre vor allem der Nullpreis als wirtschaftspolitisches Instrument analysiert wurde, zielen die Arbeiten der letzten Zeit auf eine verstärkte Entgeltlichkeit bei diesen Leistungen in Form von Gebühren und Beiträgen. Diese Autoren (zum Beispiel Klaus Münch) gehen davon aus, daß wegen der oft höheren Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch höhere Einkommenschichten der Umverteilungseffekt möglicherweise gar nicht erreicht wird und überdies der Streuungsverlust zu groß ist. Vorgeschlagen wird der Übergang zur Entgeltlichkeit und die Durchführung von Umverteilungsmaßnahmen auf dem Wege negativer Einkommensteuern (Transfers). Münch und Van der Bellen repräsentieren die beiden Gegenpositionen in einer Auseinandersetzung, die wirtschaftspolitisch in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen wird. Wenn es auch noch keineswegs klar ist, welcher der beiden Ansichten sich die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zuwenden werden, so ist eine differenzierte Befürwortung der Nullpreispolitik, wie sie Van der Bellen hier durchführt, als Argumentationsbasis für den einen Standpunkt sehr von Vorteil. Der Leser hat den Eindruck, daß es dem Autor vor allem darum geht, durch umfassende Darstellung der mit der möglichen Einführung von Nullpreisen verbundenen Probleme ihr Scheitern zu verhindern.

Der letzte Teil der Arbeit ist dem Leser dieser Zeitschrift bereits bekannt.⁶ Hier greift Van der Bellen in die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen ein, wobei auch hier eine Trennung der Argumentation für Industrie- und Versorgungsbetriebe von Vorteil gewesen wäre. Die wichtigsten Aussagen sind hier, daß erstens der private Gewinn in vielen Fällen oft nur ein unzulänglicher, nicht selten ein falscher Er-

folgsindikator ist und daß es zweitens sehr wohl möglich ist, in den öffentlichen Unternehmen mit geplanten Defiziten wirtschaftspolitisch sinnvolle Maßnahmen zu setzen. Dabei wäre aber wichtig, daß die entsprechenden Überlegungen jeweils im voraus stattfinden und nicht im nachhinein als Apologie der Defizite angestellt werden. Eine aktive Rolle können staatliche Unternehmen nur dann spielen beziehungsweise gesamtwirtschaftlich können sie sich nur dann verhalten, wenn sie ihre Zielsetzungen in der Öffentlichkeit darstellen und begründen können. Van der Bellen plädiert dabei für eine personelle Trennung der Kompetenzen: das Management sollte für den kommerziellen Teil, die Politiker für die politischen und gesamtwirtschaftlichen Auflagen verantwortlich sein. Dabei sollte diese Kompetenzentrennung flexibel gestaltet werden. Überdies seien bei der Aus-

bildung der Manager soziale und gesamtwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen — ein Vorschlag, der sicherlich zum Teil an die Adresse der Hochschullehrer beziehungsweise der Hochschulpolitik gerichtet ist.

Van der Bellen Buch ist eine Arbeit über die Möglichkeit instrumentellen Einsatzes öffentlicher Unternehmen zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen. Dieses Thema hat zuletzt eine deutliche Aktualisierung erfahren. Von der Art seiner Aufmachung her eignet es sich nach Meinung des Rezensenten besonders als Diskussionsgrundlage für universitäre Ausbildung — dies um so mehr, als dort die Einführung in Probleme öffentlicher Unternehmen bisher stark vernachlässigt worden ist. Es ist zu hoffen, daß das Buch dazu beiträgt, die Diskussion um die Grundsätze verstaatlichter Unternehmen auch in Österreich zu intensivieren.

ANMERKUNGEN

- 1 Sieht man von einer ausführlichen Monographie ab: Edmond Langer, *Die Verstaatlichung in Österreich*, Wien 1966.
- 2 Ferdinand Lacina, *Zielsetzung und Effizienz verstaatlichter Unternehmen*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1978.
- 3 Erich Haas/Hannes Swoboda, *Leistungskriterien und Preisbildung öffentlicher Versorgungsunternehmen*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1978.

- 4 Ebenda.
- 5 Günther Chaloupek, *Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 1/1977.
- 6 Alexander Van der Bellen, *Finanzierungsverstaatlichung oder -privatisierung*, in: »Wirtschaft und Gesellschaft«, Nr. 2/1976.