

2 Die Privatisierungsdiskussion in Deutschland

Das folgende Kapitel bildet das theoretische Fundament dieser Arbeit. Es setzt sich aus drei Teilen zusammen:

- ⇒ In Kapitel 2.1 werden zunächst die für die Arbeit notwendigen Definitionen und Begriffsabgrenzungen geleistet, um Unschärfen und Verwechslungen in der Privatisierungsdiskussion auszuschließen.
- ⇒ Das Kapitel 2.2 bildet eine Klassifizierung der Hauptakteure der aktuellen Privatisierungsdiskussion in Deutschland nach Privatisierungsbefürwortern und -kritikern. Dieses Vorgehen ermöglicht ein rascheres Verständnis in der Diskussion verwendeter Argumente und der dahinter stehenden Werturteile und Interessen.
- ⇒ In Kapitel 2.3 wird ein Überblick über den aktuellen Stand der Privatisierungsdiskussion gegeben. Die Argumente in bezug auf Privatisierung werden hier auf ihren theoretischen und empirischen Gehalt geprüft und am Ende des Kapitels zusammengetragen und bewertet. Damit ist eine analytische Folie für die Untersuchung der Berliner Privatisierungs- und Beteiligungspolitik geschaffen.

2.1 Definitionen und Begriffsabgrenzungen

Die Begriffe Privatisierung, Entstaatlichung und Deregulierung werden in der deutschen Privatisierungsdiskussion häufig in einem Zuge verwendet und dabei nicht selten verwechselt. Bereits der Begriff Privatisierung bietet angesichts seiner umfangreichen Gestaltungsformen immer wieder Anlaß zu Mißverständnissen. Deshalb sollen zu Beginn dieser Arbeit zunächst Definitionen und Begriffsabgrenzungen geleistet werden.

2.1.1 Privatisierung

Im ursprünglichen Sinne bedeutet Privatisierung die Übertragung von staatlichen oder kommunalen Eigentumsrechten an private Rechtssubjekte.⁸ Dieser klassische, am Eigentum orientierte Privatisierungsbegriff wurde in der neueren Privatisierungsdiskussion stark erweitert. Seitdem wird nicht selten unter Privatisierung bereits die Überführung öffentlicher Unternehmen in privatrechtliche Rechtsformen, sogar die bloße Angleichung öffentlichen Wirtschaftens an privatwirtschaftliche Betriebsführungsprinzipien verstanden.

⁸ Unter Staat sind in dieser Arbeit grundsätzlich alle formellen und informellen Entscheidungsträger und Institutionen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen gemeint, die das Angebots- und Preisverhalten von öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beeinflussen können.

Folgt man der Property-Rights-Theorie (Theorie der Verfügungsrechte) - die dieser Arbeit zugrundeliegt und an späterer Stelle detailliert erläutert wird -, so kommt man dem heute gebräuchlichen Begriff der Privatisierung in seiner breiten Bedeutung sehr nahe. Die Verfügungsrechte definieren die individuellen Dispositionsmöglichkeiten über ökonomische Güter. Sie lassen sich auf zwei Arten verändern: Erstens im Wege der Übertragung von Eigentum, zweitens durch die Umgestaltung von Rahmenvorschriften, die eine Verstärkung oder Verringerung der Verfügungsrechte bedeuten:

Privatisierung ist demnach die Übertragung von bislang öffentlichen Verfügungsrechten an Private bis hin zur vollständigen Abgabe.

Es sind alle Prozesse als Privatisierung im weiteren Sinne zu betrachten, die den Einflußbereich öffentlicher Verfügungsrechte über ökonomische Güter zugunsten des Dispositionsspielraumes privater Verfügungsrechte vermindern, ohne sie abzuschaffen. Davon abzugrenzen ist der Begriff der Privatisierung im engeren Sinne, bei der eine vollständige Übertragung von bislang staatlichen Verfügungsrechten an private Rechtssubjekte erfolgt.⁹

Die Unterscheidung zwischen Privatisierungen im weiteren und im engeren Sinne soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: Wird eine Gesellschaft an ein Unternehmen verkauft, das selbst im Eigentum des Staates ist, so liegt eine Privatisierung im weiteren Sinne vor, da der Staat auch künftig (mittelbar) über Einfluß auf das Unternehmen verfügt. Eine Privatisierung im weiteren Sinne liegt auch vor, wenn ein Unternehmen nach seiner Privatisierung mittels einer Behörde reguliert wird; in diesem Fall versucht der Staat über eine Regulierungsinstanz - gleichsam als Eigentumssurrogat - ein bestimmtes Interventionsniveau aufrechtzuerhalten. Von einer Privatisierung im engeren Sinne kann nur gesprochen werden, wenn ein Unternehmen vollständig und bedingungslos an private Investoren verkauft wird. Oftmals jedoch läßt sich der öffentliche Verkäufer vertraglich die Bindung an bestimmte Ziele zusichern und schränkt damit die Verfügungsrechte des Privaten ein: Diese kann z.B. die Sicherung von Arbeitsplätzen betreffen, das Verbot der Weiterveräußerung innerhalb einer festgelegten Frist oder aber die Zusicherung weiterer Investitionen. Die Privatisierung im weiteren Sinne bildet daher den weitaus häufigeren Fall.¹⁰

In jedem Falle ist hervorzuheben, daß Privatisierung immer auch einen Prozeß der Entpolitisierung der Wirtschaft und der Rücknahme staatlicher Interventionen meint. Entpolitisie-

⁹ Siehe Windisch, Rupert (1987) (Hg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen 1987, S. 8. Vgl. ähnlich Bös, Dieter (1991): Privatization. A theoretical Treatment. New York 1991, S. 2 und Bartel, Rainer (1990): Theoretische Überlegungen zur Privatisierung. In: Schneider, Friedrich / Hofreither, Markus F. (1990) (Hg.): Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern. Wien 1990, S. 27.

¹⁰ Die Abgrenzung zwischen Privatisierungen im engeren und weiteren Sinne ist theoretisch schlüssig und überschneidungsfrei. In der Praxis gestaltet sich die Unterscheidung allerdings oftmals schwierig.

rung bedeutet das Wirksamwerden des Preismechanismus auch für das Eigentum und die Durchsetzung ökonomischer Rationalität, oder kurz: „Politische und ökonomische Macht werden durch die Privatisierung getrennt.“¹¹

Das Gegenteil der Privatisierung ist die vollständige oder teilweise Übertragung privater Verfügungsrechte an öffentliche Träger. Dieser Vorgang wird als Nationalisierung (Übernahme öffentlicher Aufgaben durch den Staat bzw. von ihm getragener Verwaltungs- oder Wirtschaftskörper), Sozialisierung (Vergesellschaftung bislang privaten Kapitals zugunsten von staatlichen oder anderen Kollektiven) und Verstaatlichung (zwangswise Verlagerung privaten Eigentums auf den Staat bzw. staatliche Einrichtungen) bezeichnet. Auf kommunaler Ebene spricht man analog zur Nationalisierung von Kommunalisierung.¹² Während in einigen deutschen Bundesländern eine rege Privatisierungspolitik zu beobachten ist, so wird offenbar auch die Verstaatlichungen von privaten Unternehmen vereinzelt noch immer als legitimes Instrument der Politik betrachtet.¹³

2.1.1.1 Objekte der Privatisierung

Wie bereits angedeutet wurde, ist Privatisierung keine einheitliche Maßnahme, sondern vielgestaltig durchführbar. Grundlage einer Privatisierung ist die Verlagerung von Verfügungsrechten vom öffentlichen in den privaten Sektor. Diese Verlagerung ist nur dann gegeben, wenn eine Veränderung eintritt, die die Herrschaftsmacht des öffentlichen Sektors in finanzieller, rechtlicher oder faktischer Form vermindert. Daraus läßt sich bereits schließen, daß Privatisierungen grundsätzlich für Vermögen und für Aufgaben durchgeführt werden können.

Obwohl diese Arbeit sich vor allem mit der Vermögensprivatisierung (von Beteiligungsunternehmen) befaßt, wird zum besseren Verständnis ein kurzer Überblick über den Bereich der Aufgabenprivatisierung gegeben. Dieses Vorgehen trägt auch der Tatsache Rechnung, daß Vermögens- und Aufgabenprivatisierungen oftmals in einem engen Verhältnis stehen: Wird eine öffentliche Aufgabe, wie z.B. die Schaffung eines Netzes zur Versorgung der Bevölkerung mit Strom, als grundsätzlich erfüllt betrachtet, dann bedeutet der Verkauf des hierfür zuständigen Energieunternehmens sowohl eine Vermögens- als auch Aufgabenprivatisierung. Abb. 2 zeigt in Anlehnung an Hamer/Gebhardt die verschiedenen Formen bzw. Objekte der Privatisierung:

¹¹ Siegmund, Uwe (1997 a): Warum Privatisierung? Eine Dogmengeschichte der Privatisierungstheorien. Arbeitspapier Nr. 785 des Instituts für Weltwirtschaft, Januar 1997, S. 63.

¹² Siehe Eichhorn, Peter / Loesch, Arnim von (1989): Privatisierung. In: Chmielewicz, Klaus / Eichhorn, Peter (1989) (Hg.): Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989, S. 1303.

¹³ Siehe hierzu z.B. die Politik der „temporären Verstaatlichung“ in Niedersachsen (S. 138)

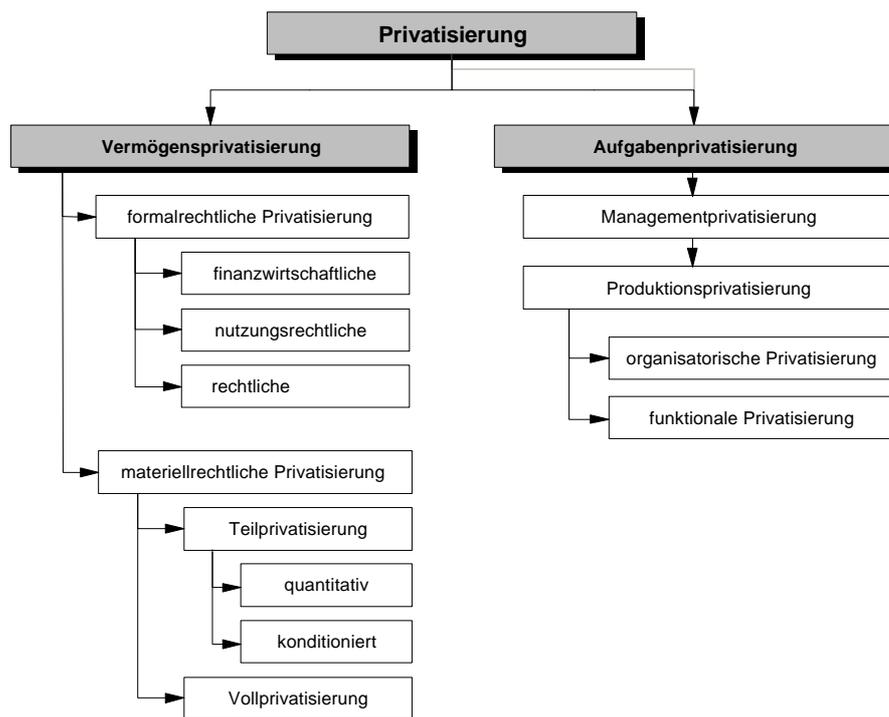


Abbildung 2: Formen der Privatisierung¹⁴

2.1.1.1 Vermögensprivatisierung

Vermögensprivatisierungen umfassen alle Privatisierungen, bei denen Verfügungsrechte über öffentliches Eigentum (z.B. Unternehmen, Liegenschaften) in den privaten Bereich übertragen werden. Sie lassen sich in formalrechtlicher und materiellrechtlicher Form durchführen.¹⁵ Bei der Definition der Privatisierungsformen wird im folgenden grundsätzlich der detaillierten begrifflichen Unterteilung Hamer/Gebhardts gefolgt.¹⁶

Formalrechtliche Privatisierung

Bei einer formalrechtlichen Veränderung kann nur dann von einer Privatisierung gesprochen werden, wenn tatsächlich staatliche Verfügungsrechte reduziert werden und dadurch privatwirtschaftliche Strukturen entstehen. Das Eigentum bleibt dabei allerdings weiterhin bei der öffentlichen Hand. Eine formalrechtliche Privatisierung ist daher i.d.R. keine endgültige Privatisierung im Sinne einer dauerhaften Abgabe von Verfügungsrechten, sondern vorüber-

¹⁴ Abbildung in Anlehnung an Hamer, Eberhard / Gebhardt, Rainer (1992): Privatisierungspraxis. Hilfe zur Umstellung von Staats- auf Privatwirtschaft. Essen 1992, S. 77.

¹⁵ Andere Autoren verwenden stattdessen die synonymen Begriffe materielle bzw. formelle Privatisierung. Siehe z.B. Windisch, Rupert (1987), S. 15f.

¹⁶ Siehe Hamer/Gebhardt (1992), S. 74ff.

gehend und reversibel.¹⁷ Häufig stellt eine formalrechtliche Privatisierung eine Vorstufe für eine spätere materiellrechtliche Privatisierung dar, welche sich zu einem bestimmten Zeitpunkt, z.B. aus politischen Erwägungen heraus, nicht durchsetzen läßt. So schafft z.B. der Übergang eines Unternehmens von einer öffentlichen in eine private Rechtsform erst die Voraussetzung für den Verkauf.¹⁸

Bei formalrechtlichen Privatisierungen - die stets Privatisierungen im weiteren Sinne darstellen - können in Anlehnung an Hamer/Gebhardt folgende Formen unterschieden werden:

- Bei der finanzwirtschaftlichen Privatisierung wird der private Sektor an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben beteiligt. Dies umfaßt z.B. alle Fälle der „Sonderfinanzierung“, bei der öffentliche Investitionsobjekte wie z.B. Schulen von Privatunternehmen oder privaten Investitionsfonds errichtet und von der öffentlichen Hand angemietet oder geleast werden. Hintergrund dieser Form der Privatisierung bilden weniger Entstaatlichungsgesichtspunkte als vielmehr das Bestreben, den privaten Sektor an der Finanzierung öffentlicher Vermögensobjekte oder Aufgaben zu beteiligen, um Einsparungen zu realisieren und den gegenwärtigen Haushalt zu entlasten.¹⁹
- Bei der nutzungsrechtlichen Privatisierung räumt die öffentliche Gebietskörperschaft privaten Unternehmen oder Trägern vertraglich die Nutzung an öffentlichen Vorrechten, Gebäuden oder öffentlichen Einrichtungen ein. Dabei steht nicht immer die Einnahmenerzielung im Vordergrund, sondern häufig die Wahrnehmung der Ordnungsfunktion des Staates. Der Nutzer erhält einen Vermögenswert mit dem Nutzungsrecht, allerdings i.d.R. zeitlich begrenzt und entgeltlich.²⁰
- Bei der rechtlichen Privatisierung (Rechtsformänderung) wird ein öffentlich-rechtlicher Betrieb in eine privatrechtliche Form (vor allem AG und GmbH) umgewandelt. Eine derartige rechtliche Transformation läßt Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozeß und die Kostensituation des Unternehmens erwarten: „Sie beseitigt zum einen bestimmte Restriktionen, die betriebswirtschaftlicher Flexibilität durch das kameralistische Rechnungswesen und vor allem durch das öffent-

¹⁷ Siehe ebd., S. 86.

¹⁸ Vgl. Loesch, Achim von (1987): Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente. Reihe: Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V., Nr. 23. Baden-Baden 1987², S. 49.

¹⁹ Siehe Hamer/Gebhardt (1992), S. 76f.

²⁰ Siehe ebd., S. 87.

liche Dienstrecht auferlegt werden. (...) Zum anderen ermöglicht das Gesellschaftsrecht eine größere Selbständigkeit des Managements.“²¹

Materiellrechtliche Privatisierung

Im Unterschied zur formalrechtlichen Privatisierung werden bei der materiellrechtlichen Privatisierung Verfügungsrechte über öffentliches Eigentum ganz oder teilweise auf Private übertragen. Bei der materiellrechtlichen Privatisierung ändert sich also nicht nur das Ausmaß, sondern auch der Träger von Verfügungsrechten. Die materiellrechtliche Privatisierung kann im Rahmen einer teilweisen oder vollständigen Übertragung bislang öffentlichen Eigentums erfolgen:²²

- Bei der materiellrechtlichen Teilprivatisierung gibt der Staat nur Anteile von Verfügungsrechten über Vermögen an Private ab. Wenn es sich bei dem Vermögen um ein Unternehmen in alleinigem Eigentum des Staates handelt, so entsteht auf diese Weise ein sog. gemischt-wirtschaftliches Unternehmen. Durch eine Teilprivatisierung soll meist der Einfluß des Staates auf ein Beteiligungsunternehmen gewahrt bleiben oder aber eine Überbeanspruchung des Kapitalmarktes vermieden werden. Einen Sonderfall bilden Teilprivatisierungen, in denen die Privatisierung unter auflösenden oder aufschiebenden Bedingungen bzw. Auflagen durchgeführt wird. In diesen Fällen spricht man von konditionierten Teilprivatisierungen, da die Verfügungsfreiheit des Erwerbers über das Vermögensobjekt durch Bedingungen beschränkt wird. Bei einer auflösenden Bedingung kann sogar eine Rückabwicklung der Vermögensprivatisierung erzwungen werden.
- Bei einer materiellrechtlichen Vollprivatisierung von öffentlichem Vermögen verbleiben keine Verfügungsrechte mehr beim Staat. Das Vermögensobjekt wird vollständig in den privaten Sektor transferiert. Diese Form der materiellen Privatisierung entspricht im engeren Sinne dem ursprünglichen Kern des Begriffs Privatisierung.

²¹ Windisch, Rupert (1987), S. 17.

²² Für folgende Absätze siehe ausführlich Hamer/Gebhardt (1992), S. 87f

2.1.1.1.2 Aufgabenprivatisierung

Aufgabenprivatisierungen umfassen alle Privatisierungen, bei denen Verfügungsrechte über öffentlich wahrgenommene Aufgaben in den privaten Bereich übertragen werden.²³ Diese Privatisierungsform läßt sich Hamer/Gebhardt folgend in Management- und Produktionsprivatisierungen differenzieren:

Managementprivatisierung

Bei der Managementprivatisierung verbleibt die Verantwortung für die Erledigung einer Aufgabe zwar nach wie vor beim öffentlichen Verband, er bedient sich für die Organisation der Durchführung allerdings eines privaten Managements. Der öffentliche Verband braucht damit keine Verwaltungseinheiten für die Steuerung zur Verfügung stellen.²⁴ Dies ist z.B. der Fall, wenn eine Kommune die Wohnungsverwaltung durch eine beauftragte Gesellschaft ausführen läßt.

Produktionsprivatisierung

Bei der Produktionsprivatisierung wird neben dem Management nun auch die Produktion selbst nicht mehr durch den öffentlichen Verband, sondern durch private Unternehmen bewerkstelligt. Dabei sind zwei Formen möglich:²⁵

- Bei der organisatorischen Produktionsprivatisierung bleibt die öffentliche Hand verantwortlich für die betreffende Aufgabe. Sie überträgt jedoch die Durchführung der Aufgabe in den privaten Sektor, kontrolliert die Durchführung und muß ggf. eintreten, falls der private Übernehmer der Aufgabe diese - aus welchen Gründen auch immer - nicht mehr leisten kann. Bei der organisatorischen Produktionsprivatisierung sind eine Vielzahl von Durchführungsalternativen denkbar, z.B. das Submissions-, Konzessions- oder Subventionssystem (siehe hierzu ausführlich S. 93).
- Durch die funktionale Privatisierung wird nicht nur die Durchführung einer Aufgabe vom öffentlichen Verband an einen Privaten abgegeben, sondern auch die Aufgabenverantwortung. Damit stellt die funk-

²³ Dem Begriff der „Aufgabenprivatisierung“ liegen die faktisch vom Staat vollzogenen Tätigkeiten zugrunde. Eine Aufgabenprivatisierung liegt z.B. bereits dann vor, wenn der Staat eine private Reinigungsfirma beauftragt, statt wie bisher eigenes Reinigungspersonal zu beschäftigen. Er hat sich im ordnungspolitischen Sinne damit aber wohl kaum von einer Staatsaufgabe getrennt.

²⁴ Siehe Hamer/Gebhardt (1992), S. 93.

²⁵ Für die folgenden Absätze siehe ebd., S. 78ff.

tionale Privatisierung das maximale Maß an Aufgabenprivatisierung dar: Der Staat oder die Kommune verzichtet gleichsam auf öffentlich-rechtliche Verfügungsrechte und streicht die entsprechenden Leistungen aus der Liste der öffentlich durchzuführenden Aufgaben.“ Er schränkt also funktional seinen Verantwortungsbereich ein.

2.1.1.2 Grade der Privatisierung

Es wurde bereits deutlich, daß sich das Ausmaß der Übertragung von Vermögen oder Aufgaben vom Staat an Private bei den einzelnen Privatisierungsformen stark unterscheiden kann. Analog zu den Begriffen der Privatisierung im engeren bzw. weiteren Sinne lassen sich nach Hamer/Gebhardt verschiedene Privatisierungsgrade für die jeweiligen Privatisierungsformen ableiten (siehe Abb. 3).

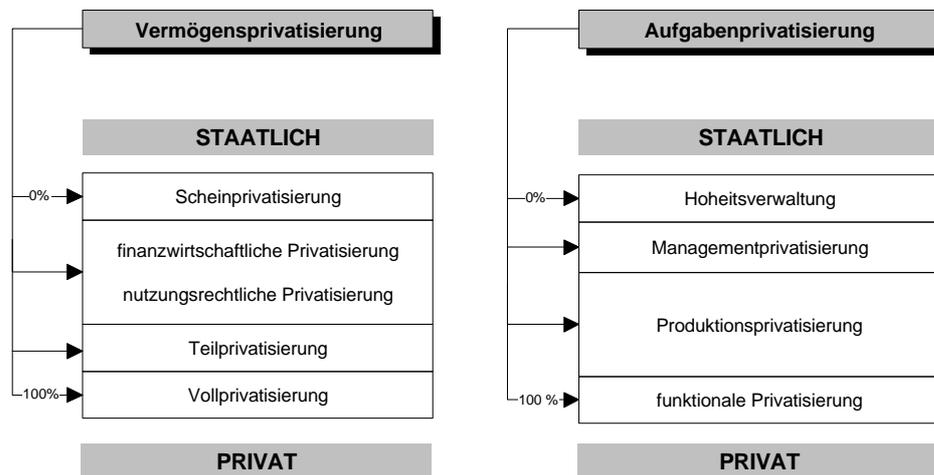


Abbildung 3: Grade der Privatisierung²⁶

Im Bereich der Aufgabenprivatisierung wird der stärkste Privatisierungsgrad mittels einer funktionalen Privatisierung erreicht, weil hierbei Funktionen aus dem öffentlichen Sektor vollständig ausgegliedert und an Private übertragen werden. Während in diesem Falle eine Aufgabenverkürzung des Staates stattfindet, verbleibt im Falle der Hoheitsverwaltung der gesamte Aufgabenbereich bei der öffentlichen Körperschaft, womit der Privatisierungsgrad mit null Prozent bezeichnet werden kann (hoheitliche Aufgaben dürfen in der Bundesrepublik Deutschland nicht privatisiert werden).

²⁶ Abbildung in Anlehnung an Hamer/Gebhardt (1992), S. 82. Privatisierungen mit einem maximalen Privatisierungsgrad repräsentieren Privatisierungen im engeren Sinne.

Analog dazu bewegen sich die verschiedenen Privatisierungsgrade bei der Vermögensprivatisierung grundsätzlich zwischen den Extremen von 100 Prozent im Falle der Vollprivatisierung und null Prozent im Falle einer sog. Scheinprivatisierung. Von einer Scheinprivatisierung spricht man, wenn im Zuge eines formalen Vorgangs der Vermögensverlagerung eine Verminderung der öffentlichen Verfügungsrechte nur nominell, aber nicht real vorliegt. Scheinprivatisierungen haben meist nur organisatorische oder abrechnungstechnische Gründe. Solche Vorgänge werden häufig durch Verlagerung von Regiebetrieben durchgeführt, ohne daß damit die Verfügungsrechte des öffentlichen Verbandes oder die hierarchische Einordnung des formal veränderten Bereiches geändert würden (z.B. die organisatorische Eingliederung eines Schwimmbades in die Stadtwerke).²⁷

Bei der materiellrechtlichen Privatisierung von Vermögen hat die Teilprivatisierung grundsätzlich einen geringeren Privatisierungsgrad als die Vollprivatisierung (Privatisierung im engeren Sinne). Der Privatisierungsgrad bei der formalrechtlichen Privatisierung ist bei der nutzungsrechtlichen Privatisierung höher als bei der finanzwirtschaftlichen, weil zur erstgenannten ein endgültiger Transfer öffentlicher Vermögensbestandteile an Private gehört. Die finanzwirtschaftliche Privatisierung hat daher - mit Ausnahme der Scheinprivatisierung - im Rahmen der Vermögensprivatisierung den geringsten Privatisierungsgrad.

2.1.1.3 Methoden der Privatisierung

Neben den Objekten und den Graden der Privatisierung lassen sich schließlich noch die Privatisierungsmethoden unterscheiden. Dabei liegt der Fokus auf der Frage, auf welche Weise der Transfer von Verfügungsrechten vom Staat an Private vollzogen wird. Privatisierungsmethoden sind also die prozessurale Seite der Privatisierungspolitik. Obgleich einige Methoden auch für Aufgabenprivatisierungen möglich sind, so steht im weiteren vor allem die Privatisierung von öffentlichem Vermögen im Zentrum der Betrachtung. Folgende Privatisierungsmethoden lassen sich unterscheiden (siehe Tab. 2):

Tabelle 2: Privatisierungsmethoden²⁸

	Nicht diskretionär	Diskretionär
Versteigerung	<ul style="list-style-type: none">■ Höchstpreisauktion■ „Auktion des politischen Ziels“■ Börsenprivatisierung	<ul style="list-style-type: none">■ Ausschreibungen mit Bedingungen

²⁷ Siehe ebd., S. 81f.

²⁸ Tabelle in Anlehnung an Siegmund, Uwe (1997 b): Wie privatisieren und wer privatisiert? Zur Erklärung der Wahl der Privatisierungsmethode und -organisation. Arbeitspapier Nr. 812 des Instituts für Weltwirtschaft, Mai 1997, S. 3.

Verschenkung	<ul style="list-style-type: none">■ Volksaktienprivatisierung■ Voucherprivatisierung	<ul style="list-style-type: none">■ Einzelfallschenkung■ Restitution und Kompensation
Verhandlung	<ul style="list-style-type: none">■ Standardisierte Verfahren mit klaren Zielen	<ul style="list-style-type: none">■ Bi- und multilaterale Verhandlungen mit einem oder mehreren Kriterien■ Management-Buy-Out (MBO) und Management-Buy-In (MBI)

Nach Siegmund lassen sich grundsätzlich drei prinzipielle Privatisierungsmethoden differenzieren: Das Versteigern (Auktionieren), das Verschenken und das Verhandeln von Staatseigentum. Zudem trennt der Autor zwischen Privatisierungen, die sich aus Sicht der Regierung als diskretionär und nicht-diskretionär darstellen. Während nicht-diskretionäre Privatisierungsprozesse nach festen Regeln ablaufen, zeichnen sich diskretionäre Privatisierungsmethoden durch einen hohen Ermessensspielraum der Regierung im Verkaufsprozeß aus.

Die Privatisierungsmethode der Auktion umfaßt aus nicht-diskretionärer Sicht die Auktionierung gegen Höchstpreis, den Verkauf unter Einhaltung einer politischen Bedingung²⁹ sowie die Veräußerung der Unternehmensanteile über die Börse. Eine Schenkung kann auf dem Wege der Ausgabe von Volksaktien oder Gutscheinen (Voucher) erfolgen. Die Methode der Verhandlung bezieht sich auf standardisierte Verfahren, bei denen die Verhandlungsziele im voraus wohldefiniert und bekannt sind.

Aus diskretionärer Sicht, bei der dem Staat ein höheres Maß an Ermessensspielraum im Privatisierungsprozeß verbleibt, ist bei der Versteigerung die Ausschreibung mit (meist zahlreichen) Nebenbedingungen zu nennen. Die nicht-pekuniäre Übertragung umfaßt die Einzelfallschenkung (wobei der Transfer oftmals aus buchungstechnischen Gründen mit einer Mark abgegolten wird) sowie Fälle der Restitution und Kompensation. Schließlich sind als Privatisierungsmethoden aus diskretionärer Sicht noch die bi- und multilateralen Verhandlungen mit einer kleinen Zahl von potentiellen Käufern zu nennen, wobei der Verkauf an ein Management (an das eigene [Management-Buy-Out] oder ein fremdes [Management-Buy-In]) einen Spezialfall darstellt.³⁰

Siegmund hat in seiner Arbeit schlüssig gezeigt, daß der Staat bei Privatisierungen tendenziell zu einer diskretionären Verteilung der Verfügungsrechte neigt, um mit seiner Privatisie-

²⁹ Hierbei versteigert der Staat ein politisches Ziel gleich mit. Man stelle sich z.B. eine Regierung vor, die zwar ein Unternehmen privatisieren will, aber die dortigen Arbeitsplätze in den nächsten Jahren erhalten möchte. In diesem Falle wird das Unternehmen an denjenigen auktioniert, der für eine bestimmte Zeit die Erhaltung der Arbeitsplätze - das politische Ziel - verspricht.

³⁰ Siehe hierzu ausführlich Siegmund, Uwe (1997 b), S. 4ff.

rungspolitik regierungskonforme Ziele erreichen zu können, d.h. vor allem die Sicherung des Machterhalts der Regierung.³¹

2.1.2 Dimensionen der Entstaatlichungsdiskussion

Der Staat greift auf vielfältige Weise in das Wirtschaftsgeschehen ein. Folgende zwei Interventionsformen stehen im folgenden im Zentrum der Betrachtung:

- Staatliche Regulierung privater Leistungserstellung, z.B. durch Genehmigungs- und Kontrollmechanismen. Regulierung bezeichnet immer direkte staatliche Eingriffe in die Gewerbe- und Vertragsfreiheit, die sich auf einzelne Wirtschaftsbereiche beziehen. Grundsätzlich lassen sich Preis-, Marktzutritts- und Verhaltensregulierungen unterscheiden.³²
- Öffentliche Leistungserstellung durch die Gebietskörperschaft selbst. Auch die Formen staatlicher Leistungserstellung sind vielfältig. Sie reichen von Regie- und Eigenbetrieben, die quasi Teil der öffentlichen Hand selbst sind, bis zu Beteiligungen an Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform.

Der Begriff der Entstaatlichung umfaßt alle Maßnahmen, die die staatliche Eingriffstiefe in bezug auf beide Interventionsformen einschränken. Damit wird unmittelbar deutlich, daß Privatisierung einen Teilaspekt der Entstaatlichung darstellt. Den Begriffen Entstaatlichung und Privatisierung ist gemeinsam, daß es sich in beiden Fällen um einen Prozeß, und nicht um einen Zustand handelt. Während die Entstaatlichung den Ausgangspunkt markiert (weg vom Staat), zielt die Privatisierung auf das Ziel (hin zum Privaten).

Weitere Elemente der Entstaatlichung sind neben der Privatisierung auch die Deregulierung und schließlich die Streichung bestimmter Elemente aus dem öffentlichen Aufgabenportfolio, was einer funktionalen Privatisierung entspricht. Deregulierung - die Rücknahme von Regulierung - umfaßt schließlich alle „Maßnahmen zur Beseitigung von Wettbewerbsbeschränken auf Märkten, Teilmärkten und zur Aufhebung von Handlungsbeschränkungen öffentlich gebundener Unternehmen.“³³

Gemeinsam ist allen Forderungen nach Entstaatlichung und Privatisierung die Auffassung, daß der Anteil des Staates bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen zurückge-

³¹ Siehe ebd., S. 8ff.

³² Siehe ausführlich Krakowski, Michael (1988) (Hg.): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausnahmereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Hamburg 1988, S. 10ff.

³³ Wellenstein, Andreas (1992), S. 9. Vgl. Ewers, Hans-Jürgen (1994): Privatisierung und Deregulierung bei den Eisenbahnen. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 13. Tübingen 1994, S. 182.

schraubt werden soll zugunsten breiterer Entfaltungsmöglichkeiten Privater. Eng mit dem Begriff der Entstaatlichung verknüpft ist das Schlagwort des „schlanken Staates“.

Schlanker Staat

Bereits 1979 wollten Autoren wie z.B. Wolfram Engels und Lothar Späth dem Staat eine Schlankheitskur verordnen.³⁴ Allerdings hat die nachhaltige Institutionalisierung und Popularisierung des Begriffs „schlanker Staat“ erst in den vergangenen Jahren im Zuge der Diskussion um Lean Production bzw. Lean Management stattgefunden. „Verschlankung des Staates“ soll im folgenden einerseits als Verkleinerung des öffentlich wahrgenommenen Aufgabenportfolios verstanden werden und andererseits als Effizienzsteigerung bei der Erfüllung der Aufgaben. Auch die Privatisierung von öffentlichen Unternehmensbeteiligungen ist damit ein mögliches Element der Verschlankung.

Staatliches Handeln wird dementsprechend in jüngerer Zeit verstärkt unter den Gesichtspunkten Effektivität und Effizienz beurteilt. Während Effektivitätsüberlegungen auf die Beantwortung der Frage „Werden die richtigen Aufgaben erfüllt?“ zielen, steht im Zentrum der Suche nach höherer Effizienz die Frage „Werden die Aufgaben richtig erfüllt?“. Höhere Effektivität und höhere Effizienz staatlicher Leistungserstellung bilden den Mittelpunkt des normativen Leitbilds des schlanken Staates.

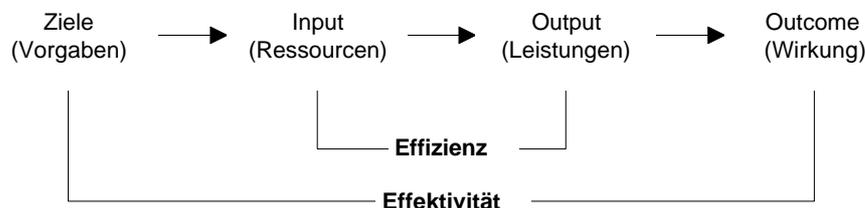


Abbildung 4: Zusammenhang von Effizienz und Effektivität³⁵

- Die Effizienz einer Leistungserstellung ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen Leistungsergebnis (Output) und Mitteleinsatz (Input) pro Zeiteinheit (siehe Abb. 4). Je größer der Output bei gegebenem Input (Maximalprinzip) oder je geringer der Input bei gegebenem Output (Minimalprinzip), desto effizienter ist die Leistungserstellung. Die Effizienz repräsentiert also das Wirtschaftlichkeitsprinzip. In bezug auf

³⁴ Siehe Zuber, Hubertus (1979) (Hg.): Schlankheitskur für den Staat. Stuttgart 1979.

³⁵ Abbildung nach Reznicek, Leonhard (1996): Lean Management für die öffentliche Verwaltung? Eine Analyse anhand der aktuellen Berliner Verwaltungsreform. Berlin 1996, S. 15.

die Verschlinkung des Staates fallen hierunter z.B. Maßnahmen der Entbürokratisierung.

- Effektivität ist gegeben, wenn ein Leistungsergebnis - Sachgut oder Dienstleistung - die vorgegebenen Ziele tatsächlich in hohem Maße zu erfüllen vermag. Aus Sicht des schlanken Staates gilt es daher u.a. wirksame Systeme der Überwachung und Erfolgskontrolle der Zielerreichung staatlicher Interventionen - wie Regulierungsmaßnahmen oder Beteiligungen an Unternehmen - zu implementieren.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß auch die Privatisierung von öffentlichen Beteiligungsunternehmen ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem schlankeren Staat sein kann:

- Privatisierung kann die Effizienz einer Leistungserstellung erhöhen, indem die betroffenen Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit durch sinkende Produktionskosten steigern.
- Privatisierung kann die Effektivität einer Leistungserstellung erhöhen, indem die betroffenen Unternehmen ihre Aufgaben nach einer Privatisierung besser erfüllen, z.B. ihre Kunden durch guten Service zufriedenstellen. Wer Erfahrungen mit dem Leistungsspektrum und der Servicequalität des Vorgängers der Deutschen Telekom - dem Monopolisten Deutsche Bundespost - gemacht hat, erkennt unmittelbar, was hier gemeint ist.

2.1.3 Weitere Definitionen

Im folgenden werden die Begriffe ‚öffentliches Unternehmen‘ und ‚Beteiligungsunternehmen‘ definiert, da sie in der Literatur uneinheitlich aufgefaßt werden, jedoch von grundlegender Bedeutung für den weiteren Verlauf der Arbeit sind.

2.1.3.1 Öffentliches Unternehmen

Der Begriff des öffentlichen Unternehmens wird in dieser Arbeit für solche Unternehmen verwendet, deren Kapital- und/oder Stimmrechte sich mehrheitlich im unmittelbaren oder mittelbaren Eigentum einer Gebietskörperschaft befinden. Mit diesem formalen Kriterium wird die inhaltliche Vorstellung verbunden, daß der Staat (oder die Kommune) die Möglichkeit besitzt, beherrschenden Einfluß auf die Angebots- und Preispolitik eines Unternehmens zu nehmen. Der Gegenpart zu öffentlichen Unternehmen sind Unternehmen im ausschließlichen Eigentum privater natürlicher oder juristischer Personen (private Unternehmen). Unternehmen, die sich gleichzeitig im Eigentum von Privaten und der öffentlichen Hand befinden, werden im folgenden als gemischtwirtschaftliche Unternehmen bezeichnet. Gemischt-

wirtschaftliche Unternehmen mit einer Beteiligung des Staates von mehr als 50% gehören per definitionem auch zu den öffentlichen Unternehmen.³⁶

Diese im folgenden geltende Definition des öffentlichen Unternehmens differenziert nicht nach der Rechts- und Organisationsform eines Unternehmens, sei sie öffentlich-rechtlich (z.B. Regiebetrieb) oder privatrechtlich (z.B. Aktiengesellschaft [AG], Gesellschaft mit beschränkter Haftung [GmbH]) und ferner auch nicht nach dem angestrebten Ziel des Unternehmens. Diese gewählte Begriffsbestimmung korrespondiert mit der Property-Rights-Theorie, die das wesentliche theoretische Fundament dieser Arbeit darstellt.³⁷

Die Spannweite der Rechtsformen öffentlicher Unternehmen reicht von Regiebetrieben ohne eigenständige Rechtspersönlichkeit, die Bestandteil der jeweiligen Verwaltungshaushalte sind, über verselbständigte Regiebetriebe, wozu auch Anstalten des öffentlichen Rechts und die auf kommunaler Ebene noch bedeutenden Eigenbetriebe gehören, bis hin zu Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform, die als AG oder GmbH prinzipiell größere Möglichkeiten zu einem eigenständigen und unternehmerischen Handeln haben.

Während in der Vergangenheit die Formen öffentlichen Rechts eindeutig dominierten, so ist heute - mit wachsender Tendenz - eine Hinwendung der öffentlichen Hand zu Kapitalgesellschaften privaten Rechts (insbesondere zur Form der GmbH) zu beobachten.³⁸ Die Nähe bzw. Ferne öffentlicher Unternehmen zum verwaltungsmäßigen Handeln muß allerdings nicht immer mit der Wahl einer entsprechenden Rechtsform korrespondieren. Auch eine privatrechtliche Rechtsform schließt eine hohe Intensität des politischen oder öffentlichen Einflusses auf die Geschäftspolitik des öffentlichen Unternehmens nicht aus.

Abb. 5 zeigt einen Überblick über die in Deutschland möglichen Rechtsformen für Unternehmen. Für ein öffentliches Unternehmen sind dabei alle Formen öffentlichen oder privaten Rechts denkbar, bei denen eine juristische Person beteiligt werden kann:

³⁶ Vgl. Windisch, Rupert (1987), S. 4f. und Blankart, Charles (1980): Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft. München 1980, S. 1 sowie Hartwig, Karl-Hans (1993): Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung. In: Thieme, H. Jörg (1993) (Hg.): Privatisierungsstrategien im Systemvergleich. Berlin 1993, S. 42.

³⁷ Neben dieser eigentumsorientierten Definition können Unternehmen auch nach ihrer Zielsetzung unterschieden werden. Demnach lassen sich gemeinwirtschaftliche von eigenwirtschaftlichen Unternehmen trennen, wobei sich erstgenannte i.d.R. in öffentlichem, letztgenannte in privatem Eigentum befinden. Diese Einteilung ist in wissenschaftlichen Publikationen unüblich, wird jedoch von einigen gewerkschaftsnahen Autoren verwendet. Der Terminus der „Eigenwirtschaftlichkeit“ unterstellt wirklichkeitsfremd, daß ein profitorientiertes Unternehmen in privatem Eigentum keine Wirkungen entfalten könnte, die im öffentlichen Interesse liegen.

³⁸ Siehe Landerer, Christoph / Röhrich, Dietmar (1991): Zur Betriebsführung und Rechtsform öffentlicher Unternehmen. Köln 1991, S. 102.

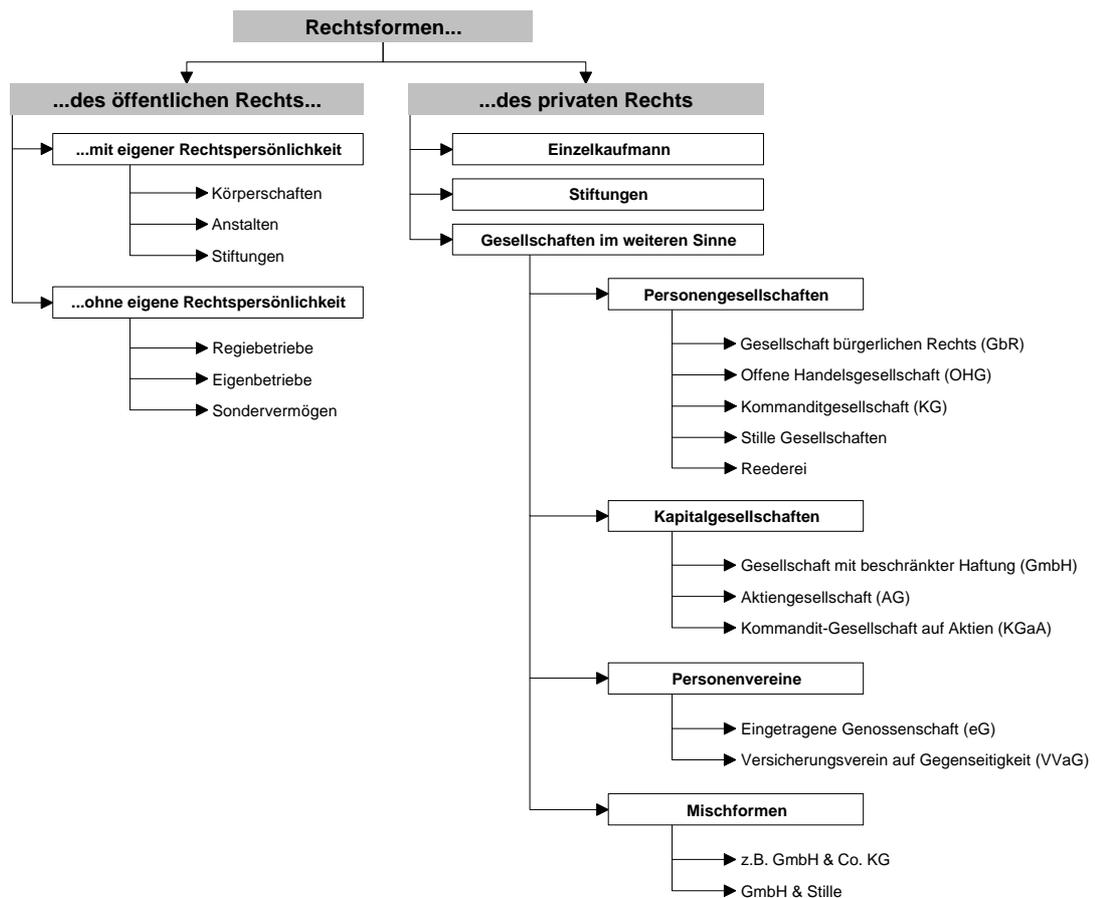


Abbildung 5: Mögliche Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechts³⁹

Die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen lässt sich unter dem Begriff öffentliche Wirtschaft, als Pendant zur privaten Wirtschaft, zusammenfassen: „Die öffentliche Wirtschaft ist Bestandteil des öffentlichen Sektors als der Gesamtheit der staatlichen Aktivitäten, die, neben den Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften auch die Parafisci (insbesondere die Sozialversicherungshaushalte) sowie öffentliche Unternehmen umfassen.“⁴⁰

2.1.3.2 Beteiligungsunternehmen

Einen Sonderfall unter den öffentlichen Unternehmen bilden angesichts ihrer Vielgestaltigkeit die Beteiligungsunternehmen (kurz: Beteiligungen) der öffentlichen Hand. Dabei handelt es sich grundsätzlich um Unternehmen in privater Rechtsform (zumeist Kapitalgesellschaf-

³⁹ Abbildung in Anlehnung an Bierle, Klaus (1994): Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Band 1. Saarbrücken 1994, S. 68f. Vgl. Landerer / Röhrich (1991), S. 17.

⁴⁰ Wellenstein, Andreas (1992), S. 100f.

ten in Form von AG und GmbH). Diese Rechtsformen haben in den vergangenen Jahren aufgrund ihrer Eigenschaften der Haftungsbeschränkung und Flexibilität im öffentlichen Bereich wachsende Popularität erfahren.⁴¹ Oftmals ist ein privatrechtlich organisiertes Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand selbst aus einer (formalrechtlichen) Privatisierung hervorgegangen. Dieses ist z.B. der Fall, wenn eine Anstalt öffentlichen Rechts in eine AG umgewandelt wird.

Unter Beteiligungen werden nach dem Handelsrecht „Anteile an anderen Unternehmen, die bestimmt sind, dem eigenen Geschäftsbetrieb durch Herstellung einer dauerhaften Verbindung zu jenem Unternehmen zu dienen“⁴² verstanden. Voraussetzung für das Vorhandensein einer Beteiligung ist die Zweckbestimmung der dauerhaften Anlage und die Beteiligungsabsicht. Von einer Beteiligungsabsicht ist dann auszugehen, wenn ein Anteilseigner mit den sich aus der Beteiligung ergebenden Rechten mehr bezweckt als die Verzinsung einer dauerhaften Kapitalanlage.

Neben dieser handelsrechtlichen Definition existiert eine betriebswirtschaftliche Abgrenzung des Begriffes. Demnach ist eine Beteiligung „der gesellschaftsrechtliche Anteil am Kapital einer Personen- und Kapitalgesellschaft (Beteiligungsgesellschaft).“⁴³ Diese weite Begriffsfassung - der im weiteren Verlauf der Arbeit gefolgt wird - wird durch die folgenden Eigenschaften präzisiert. Sie umfaßt

- das Recht der Einflußnahme auf die Unternehmenspolitik der Beteiligungsgesellschaft,
- das Recht auf einen Anteil am Bilanzgewinn,
- die Pflicht der Haftung für Bilanzverluste zumindest in Höhe des anteiligen nominellen Kapitals und
- das Recht auf einen Anteil am Liquidationserlös der Gesellschaft.⁴⁴

Eine Beteiligung im idealtypischen Sinne liegt vor, wenn alle diese Merkmale gleichzeitig erfüllt sind.

Ist die öffentliche Hand an einer Kapitalgesellschaft beteiligt, so ergibt sich daraus ein Spannungsverhältnis zwischen der prinzipiellen Einwirkungspflicht der öffentlichen Hand und der organisatorischen und unternehmerischen Selbständigkeit des Beteiligungsunternehmens. Der Umfang der Einwirkungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand auf ihre privatrechtlich

⁴¹ Siehe Spannowsky, Willy (1992): Die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Reichweite ihrer Einwirkungspflicht auf Beteiligungsunternehmen. In: Deutsche Verwaltungsblätter, Nr. 8/1992, S. 1072f.

⁴² § 271 Abs. 1 S. 1 HGB.

⁴³ Kleinschnittger, Ulrich (1993): Beteiligungs-Controlling. München 1993, S. 16.

⁴⁴ Siehe a.a.O.

rechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen sowie auf gemischtwirtschaftlich organisierte Unternehmen richtet sich ausschließlich nach dem Gesellschaftsrecht. Weitergehende (formelle) Einwirkungsbefugnisse kann die öffentliche Hand nicht beanspruchen: „Wie jeder Gesellschafter bzw. Aktionär ist auch der an einer GmbH oder Aktiengesellschaft beteiligte Hoheitsträger prinzipiell auf seine gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten der Einflußnahme beschränkt. Er kann also insbesondere seine Kontrollrechte als Gesellschafter bzw. Aktionär wahrnehmen und die Änderung der Gesellschaftssatzung herbeiführen, sofern die gesellschaftsrechtlichen Mehrheitserfordernisse ihm dies ermöglichen.“⁴⁵

Das Ausmaß des Einflusses eines Anteilseigners richtet sich bei Kapitalgesellschaften maßgeblich nach der Höhe der Beteiligungsquote, wobei im Falle von Aktiengesellschaften das Eigentum von Kapitalanteilen per Gesetz mit speziellen Rechten verbunden ist. Demgegenüber sind die Einflußstrukturen in einer GmbH aufgrund des aushandelbaren Gesellschaftervertrags weniger determiniert. In Abhängigkeit von der Beteiligungsquote als Anteil an den gesamten Stimmrechten läßt sich für eine Aktiengesellschaft die folgende Klassifizierung vornehmen (siehe Abb. 3):

Tabelle 3: Für Beschlüsse notwendige Mindestquoten an einer AG⁴⁶

Mindestquote am...		Rechtsgrundlage	Rechtsmacht
Grundkapital	in der Hauptversammlung vertretenen Grundkapital		
5%		§ 122 I AktG	Einberufung der Hauptversammlung
5% oder 1 Mio. DM		§ 122 II AktG	Bekanntgabe von Gegenständen zur Beschlußfassung
5% oder 1 Mio. DM		§ 258 AktG	Bestellung von Sonderprüfungen
10% oder 2 Mio. DM		§ 120 I AktG	Gesonderte Abstimmung über Entlastung einzelner Vorstands- bzw. Aufsichtsratsmitglieder
10% oder 2 Mio. DM		§ 142 II AktG	Sonderprüfung trotz ablehnendem Beschluß der Hauptversammlung
10% oder 2 Mio. DM		§ 318 III HGB	Bestellung anderer Abschlußprüfer
	Mehr als 25%	§ 179 II AktG	Satzungsänderungen können blockiert werden (Sperrminorität)
	Mehr als 50%	§ 133 I AktG	Mehrheit für nicht satzungsändernde Beschlüsse
	75%	§§ 179 II, 182 I, 222 I AktG	Satzungsändernde Mehrheit; Kapitalerhöhungen / -herabsetzungen

⁴⁵ Spannowsky, Willy (1992), S. 1073.

⁴⁶ Siehe Aktiengesetz, Handelsgesetzbuch und Umwandlungsgesetz. Vgl. Kleinschnittger, Ulrich (1993), S. 17ff. sowie Bankgesellschaft Berlin AG (1995): Privatisierungsstrategie für das Land Berlin. Berlin 1995, S. 10.

	75%	§ 103 I AktG	Abberufung von Mitgliedern des Aufsichtsrats
	75%	§ 262 I Nr. 2 AktG	Auflösung der AG
90%		§ 369 AktG	Umwandlung in GmbH bei AG mit weniger als 50 Aktionären
mehr als 90%		§§ 9ff, 15 UmwG	Umwandlung in OHG oder Übertragung auf Gesellschafter
95%		§ 320 AktG	Eingliederung in eine AG

Bereits mit einer Beteiligung von 25% plus einer Aktie kann eine Sperrminorität bei Satzungsänderungen ausgeübt werden, währenddessen die Ausübung größeren Einflusses auf die Unternehmenspolitik erst durch eine Mehrheitsbeteiligung zu realisieren ist.⁴⁷ Die Klassifizierung eines Beteiligungsunternehmens als öffentliches Unternehmen setzt deshalb voraus, daß die Beteiligungsquote des Staates mehr als 50% beträgt, das Eigentum also mehrheitlich bei der öffentlichen Hand liegt (siehe Unternehmen 1 und 1.1 in Abb. 6). Bei den Unternehmen 1, 2 und 1.2 in folgender Abbildung handelt es sich zudem um gemischt-wirtschaftliche Beteiligungsunternehmen, da neben dem Staat auch Private beteiligt sind.

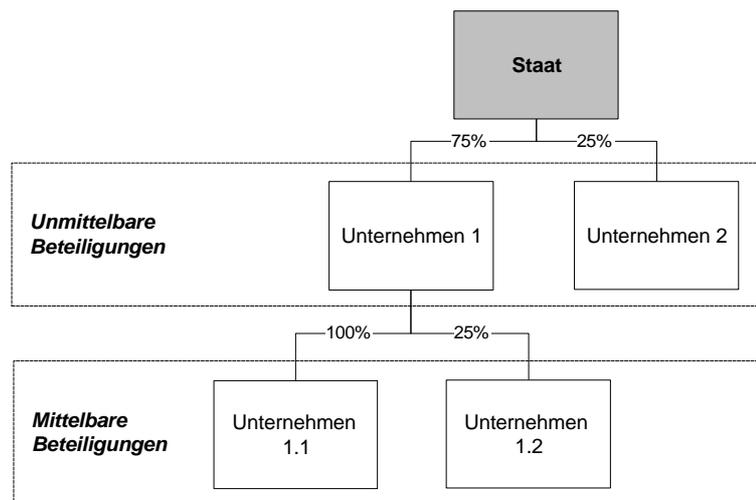


Abbildung 6: Abgrenzung von unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen

Das Eigentumsverhältnis bei Beteiligungsunternehmen kann in ein unmittelbares und ein mittelbares unterschieden werden. Ein unmittelbares Beteiligungsverhältnis liegt dann vor, wenn eine öffentliche Körperschaft direkt Eigentümer eines Unternehmens ist (Unternehmen 1 und 2). Ein mittelbares Beteiligungsverhältnis liegt vor, wenn die öffentliche Hand über ein Unternehmen in seinem Eigentum an einem anderen Unternehmen beteiligt ist

⁴⁷ Siehe Kleinschnittger, Ulrich (1993), S. 19.

(Unternehmen 1.1 und 1.2). Der Fokus dieser Arbeit richtet sich auf alle unmittelbaren Beteiligungsunternehmen Berlins unabhängig von der Beteiligungsquote des Landes.

Mit Ausnahme des theoretischen Teils dieser Arbeit, der sich prinzipiell auf alle Unternehmensformen bezieht, durch die der Staat wirtschaftlich tätig wird, werden im empirischen Teil ausschließlich die Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand untersucht.

2.2 Hauptakteure der deutschen Privatisierungsdiskussion

Im folgenden werden die deutschen Hauptakteure der Privatisierungsdiskussion aufgeführt. Dabei wird für die Bereiche Verbände, Wissenschaft und Parteien zwischen Privatisierungsbefürwortern und -kritikern unterschieden. Mit diesem Vorgehen wird dem Konfliktpotential der Diskussion Rechnung getragen: Die verbands- und parteipolitische Polarisierung der Akteure im Verlaufe der aktuellen Privatisierungsdiskussion wird transparenter und die Verortung ihrer Argumente und handlungsleitenden Interessen vereinfacht.

Unbedingt zu berücksichtigen ist, daß es sich bei dieser Klassifizierung um eine Verallgemeinerung handelt. Die Befürwortung bzw. Ablehnung der Privatisierung ist nur in bezug auf die Verbände ein stabiles Phänomen, während im Bereich Wissenschaft und Parteien i.d.R. nur von aktuellen Tendenzen gesprochen werden kann.

2.2.1 Privatisierungsbefürworter

Verbände

- Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) e.V. sowie das für die ASU tätige Unternehmerinstitut (UNI) e.V.⁴⁸
- Bund der Steuerzahler⁴⁹ (BdSt)
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)⁵⁰
- Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT)⁵¹
- Industrie- und Handelskammern (IHK)⁵²
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)⁵³

⁴⁸ Siehe Overberg, Hans (1994): ASU fordert mehr Privatisierung. In: Berliner Morgenpost vom 15.12.1994.

⁴⁹ Siehe O.V. (1993): Privatisierung. Korsett gelockert. Bund, Länder und Städte wollen Staatsbesitz zügig verkaufen. In: Der Spiegel, Nr. 33/1993, S. 89f.

⁵⁰ Siehe Jurczyk, Jan (1995): Das „Tafelsilber“ steht zum Verkauf. Ob Bund, Land oder Kommune - die „Firma Staat“ soll mehr privatisieren / Berlin tut sich schwer. In: Der Tagesspiegel vom 5.3.1995.

⁵¹ Siehe Deutscher Industrie- und Handelstag (1984) (Hg.): Praxisleitfaden Privatisierung. Bonn 1984.

⁵² Siehe Industrie- und Handelskammer (1998): Wirtschaftspolitik 1998 bis 2002 - Forderungen der Wirtschaft an die Politik im Wahljahr. In: [Http:// www.ihk.de / aktuell / diht0250.htm](http://www.ihk.de/aktuell/diht0250.htm) am 28.4.1998.

Wissenschaft

- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung⁵⁴
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW)⁵⁵
- Karl-Bräuer-Institut (KBI)⁵⁶
- Mittelstandsinstitut Niedersachsen⁵⁷
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Finanzen⁵⁸
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft⁵⁹

Parteien

- Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU)⁶⁰
- Christlich-Soziale Union (CSU)⁶¹
- Freie Demokratische Partei (FDP)⁶²

⁵³ Siehe Zentralverband des deutschen Handwerks e.V. (1998): Grundsatzpositionen. In: [Http: // www.zdh.de / d_dt_hwk / gspositn / gspositn.htm](http://www.zdh.de/d_dt_hwk/gspositn/gspositn.htm) am 25.4.1998.

⁵⁴ Siehe Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (1993) (Hg.): Privatisierung auch im Westen. Bad Homburg v.d.H. 1993.

⁵⁵ Siehe z.B. Knauss, Fritz (1990): Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983-1990. Bilanz und Perspektive. Reihe: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 183. Bonn 1990.

⁵⁶ Siehe [Http: // www.steuerzahler-nrw.de / kbi.htm](http://www.steuerzahler-nrw.de/kbi.htm) am 25.4.1998. Das Karl-Bräuer-Institut betreibt wissenschaftliche Grundlagenarbeit für den Bund der Steuerzahler.

⁵⁷ Siehe Hamer, Eberhard / Gebhardt, Rainer (1992): Privatisierungspraxis. Hilfe zu Umstellung von Staats- auf Privatwirtschaft. Essen 1992.

⁵⁸ Siehe Bundesministerium der Finanzen (1996 b) (Hg.): Privatisierung in Deutschland. Bonn 1996.

⁵⁹ Siehe Bundesministerium für Wirtschaft (1993) (Hg.): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen. Stellungnahme des Beirates für Fragen des gewerblichen Mittelstandes und der freien Berufe beim Bundesministerium für Wirtschaft, Nr. 340. Bonn 1993.

⁶⁰ Siehe Christoph, Ingo (1994): Vorrang für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen. Dokumentation des Wirtschaftsrates der CDU e.V. Bonn 1994, S. 4.

⁶¹ Siehe Christlich-Demokratische Union (1997) (Hg.): Entschließung des CSU-Parteitag 1997: Neue Dynamik für Arbeitsplätze. In: [Http: // www.csu.de / parteitag / entschlies%5Farbeit.htm](http://www.csu.de/parteitag/entschlies%5Farbeit.htm) am 28.4.1998.

⁶² Siehe Freie Demokratische Partei (1998) (Hg.): Privat statt Staat. In: [// www.liberales.de / institutionen / fdp / lv / nrw / julis / kv / ertf / libloc8 / privat.htm](http://www.liberales.de/institutionen/fdp/lv/nrw/julis/kv/ertf/libloc8/privat.htm) am 25.4.1998.

2.2.2 Privatisierungskritiker

Verbände/Gewerkschaften

- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)⁶³
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)⁶⁴
und andere Einzelgewerkschaften des DGB
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. (GöWG)⁶⁵

Wissenschaft

- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB (WSI)⁶⁶

Parteien

- Bündnis 90 / Die Grünen⁶⁷
- Partei des demokratischen Sozialismus (PDS)⁶⁸
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)⁶⁹

⁶³ Siehe Deutscher Gewerkschaftsbund, Landesbezirk Berlin-Brandenburg (1998): Memorandum - Für einen zukunftsorientierten und leistungsfähigen öffentlichen Wirtschaftssektor in Berlin. Mai 1998.

⁶⁴ Siehe Mendner, Jürgen H. / Sauerborn, Werner / Möller, Dorothee (1982): Privatisierung - Angriff auf den Sozialstaat. Reihe: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Nr 13/1982. Herausgegeben vom Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr.

⁶⁵ Siehe Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994) (Hg.): Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. Reihe: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 13. Berlin 1994.

⁶⁶ Siehe z.B. die Veröffentlichung des WSI von Totaufe, Hartmut (1994): Der große Ausverkauf. Die Privatisierung von Bundesunternehmen durch die Regierung Kohl. Köln 1994.

⁶⁷ Siehe z.B. Interview mit der Fraktionsvorsitzenden von Bündnis 90 / Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus, Michaele Schreyer, am 27.3.1998.

⁶⁸ Siehe Partei des Demokratischen Sozialismus, Landesverband Berlin (1998) (Hg.): Für den politischen Richtungswechsel. In: [Http://www.pds-online.de/1/wahlen/bt98/wahlprogramm.htm](http://www.pds-online.de/1/wahlen/bt98/wahlprogramm.htm) am 25.4.1998.

⁶⁹ Siehe z.B. Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik e.V. (1997) (Hg.): Öffentliche Betriebe haben soziale Verpflichtung. Ist die kommunale Wirtschaft inmitten der Privatisierungseuphorie noch zu retten? Interview mit SGK-Geschäftsführer Peter Klein im August 1997. In: [Http://www.spd.de/archiv/wirtschaft/Wir19970821_111.html](http://www.spd.de/archiv/wirtschaft/Wir19970821_111.html) am 25.4.1998. Die SPD ist zwar tendenziell zu den Privatisierungskritikern zu zählen, auf Ebene der Bundesländer ergibt sich jedoch ein heterogenes Bild: Während die SPD in Hessen und Nordrhein-Westfalen eine restriktive Privatisierungspolitik betreibt, gehört z.B. das sozialdemokratisch geführte Schleswig-Holstein zu den aktivsten Privatisierern unter den Bundesländern.

2.3 Warum privatisieren? Der Stand der Diskussion

Brisanz der Privatisierungsdiskussion

Die Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens ist oftmals begleitet von heftigen Auseinandersetzungen zwischen deren Befürwortern und Kritikern. Die Veränderung der Eigentümerstruktur berührt die Einfluß- und Verteilungsinteressen der beteiligten Akteure. Privatisierung führt insbesondere zu einer veränderten Machtverteilung zwischen staatlicher und privater ökonomischer Macht: Die Entscheidungen über Preise, Investitionen und Technologien werden aus dem Bereich politischer Entscheidungsträger herausgezogen und an Personen übertragen, die gegenüber privaten Kapitalgebern verantwortlich sind. Dieser Prozeß kann daher auch als „Entpolitisierung der Wirtschaft“ betrachtet werden.

Gerade auf verbandlicher Ebene könnten die vorgebrachten Argumente kaum gegensätzlicher sein. Dieses soll durch Zitate zweier Hauptakteure und Opponenten in der Privatisierungsdiskussion verdeutlicht werden:

- Das Unternehmerinstitut (UNI) der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) e.V. zweifelt gar an der Existenzberechtigung öffentlicher Unternehmen: „Der Staat als Unternehmer ist immer der schlechtere Unternehmer. Er kann nicht in Konkurs gehen; jede Mißwirtschaft wird mit Steuermitteln ausgeglichen; arbeitet er gar im Monopol, so fehlt jeder Druck zur bestmöglichen Produktion. Dabei hat er meistens noch ein gutes Gewissen, weil er für das ‚Gemeinwohl‘ tätig zu sein glaubt. Er ist regelmäßig zu teuer, verbraucht unnötig Steuermittel, produziert am Markt vorbei und erreicht, wo er Sozial- oder Nulltarife anbietet, auch den angestrebten Zweck nur unter Verschwendung. (...) Aufgabe des Staates in einer Marktwirtschaft ist es, den Ordnungsrahmen zu setzen und seine Erhaltung sicherzustellen; der Staat soll Rechtsgleichheit, Sicherheit und - nach dem Subsidiaritätsprinzip - auch sozialen Schutz garantieren. Ein Staat, der sich selbst als wirtschaftlicher Mitspieler betätigt, verstößt gegen diese Aufgabenstellung.“⁷⁰ Das Fazit der ASU lautet daher: „Wir selbständigen Unternehmer fassen die Privatisierung als unsere ständige Aufgabe auf.“⁷¹
- Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V. (GöWG) hält dagegen öffentliche Unternehmen für ein unverzichtbares Instrument des Staates, um die Ziele einer sozialen Marktwirtschaft zu verwirklichen: „An-

⁷⁰ Unternehmerinstitut (UNI) e.V. (1994): Chancen für Privatisierung! Eine Handlungsanleitung in Beispielen. Bonn 1994, S. 109.

⁷¹ Unternehmerinstitut (UNI) e.V. (1994), S. 6.

ders als private Unternehmen dienen öffentliche Unternehmen primär der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Anerkennung dieser Aufgaben ist ein Merkmal sozialer Marktwirtschaft. Öffentliche Unternehmen sind prädestiniert, solche öffentlichen Aufgaben mit unternehmerischen Mitteln marktkonform wahrzunehmen, und bilden deshalb keinen Fremdkörper in der Marktwirtschaft.⁷² Die Soziale Marktwirtschaft droht Schaden zu nehmen, „wenn die öffentlichen Unternehmen, die ein wichtiger Bestandteil dieser Wirtschaftsordnung sind, und ihre öffentlichen Aufgaben im Zuge einer solchen Politik (der Privatisierung, Anm. d. Verf.) mehr und mehr aus dem Blickfeld geraten.“⁷³

Die Argumente pro und contra Privatisierung sind offenbar vielfältig. Die einzige einhellige Erkenntnis in bezug auf die Privatisierungsdiskussion scheint die Feststellung zu sein, daß es die universelle, geschlossene Theorie der Privatisierung derzeit noch nicht gibt. Jedoch liegen eine Reihe von theoretischen Ansätzen bzw. Argumenten vor, von denen die wichtigsten dargestellt werden sollen. Diese im weiteren als Privatisierungstheorien bezeichneten Ansätze haben gemein, daß sie die Privatisierung begründen und letztlich bejahen.⁷⁴

Untersuchung der Argumente

Die Komplexität der Privatisierungsdiskussion erfordert eine sorgfältige Systematisierung der Argumente. Prinzipiell ist hier eine zeitliche⁷⁵ oder sachliche Ordnung der Argumente möglich. Die Monopolkommission der Bundesregierung hat in einem ihrer Hauptgutachten eine grobe Systematisierung der Argumente für Privatisierung vorgestellt (siehe Tab. 4):

Tabelle 4: Systematisierung der Privatisierungsargumente der Monopolkommission⁷⁶

Freiheitsargument	Wirtschaftliche Aktivitäten der öffentlichen Hand schränken die Möglichkeiten privater Initiative ein.
Demokratiargument	Die horizontale Gewaltenteilung zwischen Staat und Gesellschaft wird durch die Kulminierung wirtschaftlicher Macht und politischer Entscheidungskompetenz im öffentlichen Bereich bedroht.

⁷² Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994), S. 8.

⁷³ Ebd., S. 6.

⁷⁴ Vgl. Siegmund, Uwe (1997 a), S. 62.

⁷⁵ Eine umfassende Aufarbeitung der dogmengeschichtlichen Entwicklung theoretischer Ansätze zur Privatisierung hat Siegmund vorgenommen. Siehe Siegmund, Uwe (1997 a).

⁷⁶ Tabelle in Anlehnung an Monopolkommission (1989): Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen. Hauptgutachten 1988/1989. Bonn 1989, S. 25. Vgl. ähnlich Weimann, Lorenz (1997), S. 5.

Effizienzargument	Private Unternehmen arbeiten im Regelfall effizienter als staatliche. Eine der wichtigsten Ursachen ist das mit dem Privateigentum verbundenen Anreiz- und Sanktionssystem, das bei staatlicher Beteiligung nur sehr eingeschränkt funktioniert.
Rechtsstaatsargument	Entscheidungen nach allgemeinen Rechtsregeln und nicht politisch-diskretionäre Entscheidungen sind die Voraussetzungen einer dezentralen Wettbewerbsordnung. Bei wirtschaftlicher Tätigkeit des Staates werden politische und wirtschaftliche Interessen jedoch vermischt.

Die Systematisierung der Monopolkommission zeigt bereits, daß die Diskussion um die Privatisierung über vielfältige heterogene Elemente verfügt. Im folgenden soll die Privatisierungsdiskussion in eine politische, wirtschaftliche und rechtliche Dimension aufgegliedert werden. Jede der drei sachlichen Dimensionen wird im folgenden wiederum als Privatisierungsdiskussion bezeichnet (z.B. „wirtschaftliche Privatisierungsdiskussion“).

Mit dieser eklektischen Herangehensweise wird neben der Komplexität der Privatisierungsdiskussion auch der Tatsache Rechnung getragen, daß einzelne wissenschaftliche Disziplinen naturgemäß ihre spezifische Herangehensweise an das Thema Privatisierung praktizieren. In Abhängigkeit von jeder speziellen Privatisierungsdiskussion stehen damit unterschiedliche Fragen im Zentrum des Erkenntnisinteresses. Die Teildiskussionen schließlich werden wiederum in verschiedene Argumentationsebenen differenziert:

- Politische Privatisierungsdiskussion
 - Ordnungspolitische Ebene
 - Wettbewerbspolitische Ebene
 - Sozialpolitische Ebene

- Wirtschaftliche Privatisierungsdiskussion
 - Betriebswirtschaftliche Ebene
 - Gesamtwirtschaftliche Ebene
 - Haushaltswirtschaftliche Ebene

- Rechtliche Privatisierungsdiskussion
 - Verfassungsrechtliche Ebene
 - Haushaltsrechtliche Ebene
 - Andere Rechtsquellen

Auf jeder dieser Ebenen erfolgt die Untersuchung der Argumente, zusammen mit ihren theoretischen und z.T. empirischen Begründungen. Obwohl die gewählte Systematisierung Überschneidungen minimieren soll, sind diese angesichts der Komplexität des Themas nicht

immer auszuschließen (z.B. gemeinsame Anknüpfungspunkte von wettbewerbspolitischer und wirtschaftlicher Ebene).

Das Ende des Kapitels bildet die Zusammenführung und Bewertung der Diskussionsergebnisse. Dieses Vorgehen erlaubt die Generierung einer analytischen Folie, mit deren Hilfe sich die Berliner Privatisierungspolitik untersuchen und bewerten läßt (siehe Abb. 7).

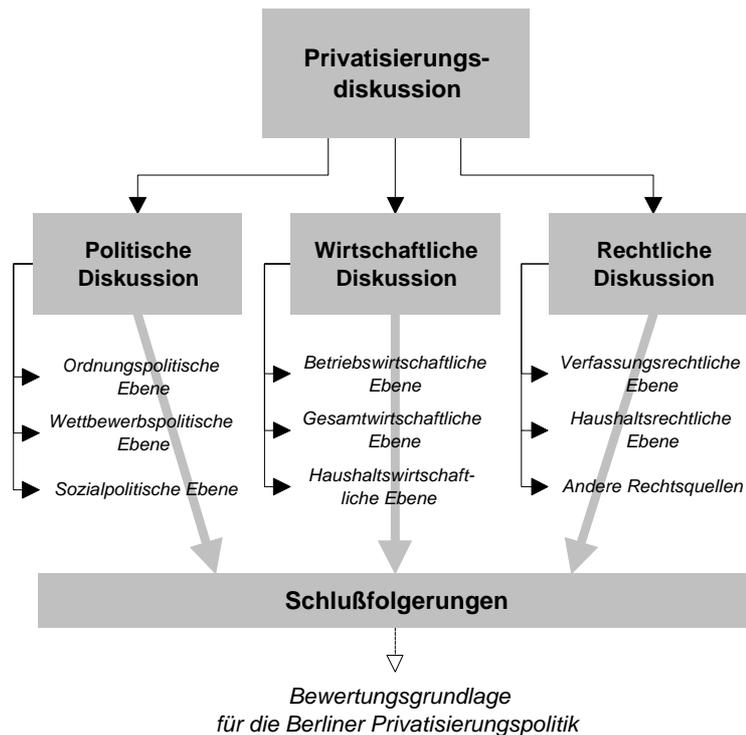


Abbildung 7: Systematisierung der Privatisierungsdiskussion

2.3.1 Die politische Privatisierungsdiskussion

Die politische Privatisierungsdiskussion wird im folgenden unterteilt in die Argumentationsebenen Ordnungspolitik, Wettbewerbspolitik und Sozialpolitik.

2.3.1.1 Ordnungspolitische Ebene

Das klassische, konfliktreiche Terrain in der Debatte um die Privatisierung bilden die ordnungspolitischen Argumente, denn hinter ihnen verbergen sich oft Werturteile und Verteilungsinteressen. Eine Kategorisierung dieser Werturteile und Verteilungsinteressen in richtig oder falsch ist nicht möglich. Es ist jedoch eine Prüfung sinnvoll, inwieweit die Privatisierung mit dem ordnungspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft - dem herrschenden ordnungspolitischen Paradigma in der Bundesrepublik Deutschland - in Einklang steht.

Soziale Marktwirtschaft

Die widerstreitenden Akteure der Privatisierungsdiskussion berufen sich auf der ordnungspolitischen Ebene - aus unterschiedlichen Motiven - auf die Soziale Marktwirtschaft. Diese Tatsache erfordert es, einen kurzen Überblick über die Grundprinzipien dieses wirtschaftspolitischen Ordnungstypus zu leisten.⁷⁷

Der wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er Jahren wird im allgemeinen dem Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft zugeschrieben, die sich seit 1949 als wirtschaftspolitisches Ordnungsleitbild durchgesetzt hat. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft wurde von Alfred Müller-Armack, Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke aus dem Gedankengut des Neo- bzw. Ordoliberalismus, der maßgeblich auf Walter Eucken und Fritz Böhm zurückgeht, entwickelt. Die wirtschaftspolitische Realisierung erfolgte hauptsächlich durch Ludwig Erhard.⁷⁸

Das theoretische Modell des Neo- bzw. Ordoliberalismus wendet sich gegen das altliberale Prinzip des Laissez-Faire, indem der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung strukturelle Mängel unterstellt werden (z.B. Gefahr der Kartell- und Monopolbildung). Ziel der Sozialen Marktwirtschaft ist es, „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden.“⁷⁹ Das Primat liegt bei der dezentralen Steuerung der Wirtschaft über den Markt, wobei dem Staat eine ordnende Funktion zukommt. Grundsätzlich gilt für die Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik: „Staatliche Lenkung der Formen - ja; staatliche Planung und Lenkung der Wirtschaftsprozesse - nein.“⁸⁰ Angestrebt wird eine Synthese zwischen wirtschaftlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit. Diese Synthese umfaßt folgende Elemente:⁸¹

Wirtschaftliche Freiheit

- Privateigentum an den Produktionsmitteln,
- freie unternehmerische Betätigung,
- freie Konsumwahl,

⁷⁷ Für die Abgrenzung zu anderen Ordnungstypen siehe Böhret, Carl / Jann, Werner / Kronenwett, Eva (1988): Innenpolitik und politische Theorie. Opladen 1988³, S. 34f.

⁷⁸ Siehe Böhret / Jann / Kronenwett (1988), S. 15.

⁷⁹ Müller-Armack, Alfred (1956): Soziale Marktwirtschaft. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9. Göttingen 1956, S. 360f. Zitiert nach Böhret / Jann / Kronenwett (1988), S. 16.

⁸⁰ Böhret / Jann / Kronenwett (1988), S. 17.

⁸¹ Siehe hierzu ebd., S. 16f.

- Wettbewerbsfreiheit, d.h. die Freiheit jedes Marktteilnehmers, sich neben anderen um das gleiche Ziel zu bemühen.

Soziale Gerechtigkeit

- Die Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft soll eine Grundlage eines ‚Wohlstands für alle‘ schaffen.
- Die Marktfreiheit ist zu beschränken, wenn sie zu sozial unerwünschten Folgen führt.
- Die Ergebnisse des freien Wirtschaftsprozesses sind zu korrigieren, wenn sie sozial unerwünscht sind (wobei die eigenverantwortliche Daseinssicherung prinzipiell vorrangig bleibt).

Privatisierung und Soziale Marktwirtschaft

Extreme Positionen in der ordnungspolitischen Debatte um die Privatisierung bilden die Befürworter einer liberalen Ordnungspolitik auf der einen, die sozialistischen Vertreter auf der anderen Seite.

Im liberalen Sinne stellt die Ausdehnung der Staatstätigkeit in privatwirtschaftliche Bereiche hinein eine Fehlentwicklung dar. Aus dem Freiheitsanspruch des Bürgers folge, daß der Staat nur substitutive Berechtigung für die Aufgaben habe, die private Unternehmen genauso gut erfüllen können. Da die private Wirtschaftstätigkeit aus dieser Perspektive generell als überlegen angesehen wird, gilt es für die Anhänger der liberalen Ordnungspolitik, „die Beteiligungen der öffentlichen Hand an wirtschaftlichen Unternehmen wie auch wirtschaftliche Tätigkeiten des öffentlichen Bereiches aus der Staatsbürokratie in eine Wettbewerbswirtschaft zu überführen.“⁸²

Aus dieser Perspektive bedeutet Demokratie nicht nur die Garantie dezentraler Freiheits- und Entscheidungsstrukturen im politischen Bereich, sondern auch im wirtschaftlichen: „Demokratie läßt sich nur dort halten, wo dem Einzelmenschen nicht nur seine politische Freiheit garantiert bleibt, sondern wo das politische System dezentraler Freiheit auch konsequent als ein wirtschaftliches System dezentraler Freiheit fortgesetzt wird, also den Menschen selbst überlassen bleibt, wie sie sich ökonomisch verhalten wollen.“⁸³ Dieses gilt für das Privateigentum als Verfügungsfreiheit der Menschen über Sachen, für die Konsumentenfreiheit als Entscheidungsfreiheit über den Erwerb von Gütern und die Produzentenfrei-

⁸² Deutscher Industrie- und Handelstag (1983), S. 27.

⁸³ Hamer/Gebhardt (1992), S. 10f.

heit im Sinne der Freiheit aller Wirtschaftsteilnehmer, sich auch als Unternehmer durch das Angebot von Gütern zu betätigen.

Wenn demnach die Marktwirtschaft mit ihren dezentralen Entscheidungen von Individuen das der Demokratie entsprechende wirtschaftliche System ist, dann bedeutet Marktwirtschaft ordnungspolitisch einen grundsätzlichen Vorrang der individuellen Verfügung über Güter im Sinne des Privateigentums gegenüber den kollektiven Formen von Staatseigentum und öffentlicher Verwaltungswirtschaft.⁸⁴ In einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung wie in der Bundesrepublik Deutschland, zu deren konstitutionellen Elementen neben dem Wettbewerb das Privateigentum auch an Produktionsmitteln gehören, bedürfen staatliche Interventionen und besonders die Etablierung öffentlicher Unternehmen folglich einer gesonderten Legitimation.⁸⁵

Libérale Vertreter wie Hamer/Gebhardt berufen sich zur Begründung des Vorrangs privater Produktion weiterhin auf die Subsidiaritätstheorie: „Die ordnungspolitische oder staatsrechtliche Subsidiaritätstheorie geht von einer aus der Marktordnung begründeten Subsidiarität öffentlicher Produktion aus, also von einem Primat privatwirtschaftlicher Produktion. (...) Wenn deshalb ordnungspolitisch davon auszugehen ist, daß privates Eigentum und private Wirtschaftstätigkeit in unserer Marktwirtschaft Vorrang haben sollen und müssen, dann können Staatseigentum und Staatswirtschaft nur dann und soweit subsidiär in Frage kommen, wenn und soweit der private Sektor bestimmte öffentlich notwendige Eigentums- oder Aufgabenbereiche offen läßt.“⁸⁶

Dieser aus liberaler Sicht als Freiheitswert aufgefaßten grundsätzlichen Bevorzugung privater Leistungserstellung steht als anderes Extrem die sozialistische Auffassung von einem prinzipiellen Vorrang staatlicher Leistungserstellung gegenüber. Aus dieser Perspektive werden öffentliche Unternehmen als unentbehrliche Instrumente für den Staat gesehen, um öffentliche Aufgaben wahrzunehmen und die Ziele der Sozialen Marktwirtschaft zu verwirklichen.⁸⁷ Die aus liberaler Sicht strikte Trennung zwischen Staat und Wirtschaft wird abgelehnt. Vielmehr werden beide als eng und vielfältig verknüpft betrachtet. Privatisierung wird als ein „Angriff auf den Sozialstaat“⁸⁸ aufgefaßt, unter dem Hinweis, daß durch Privatisierungsbestrebungen Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert würden.

⁸⁴ Vgl. ebd., S. 11.

⁸⁵ Vgl. Wellenstein, Andreas (1992), S. 64 und Loesch, Achim von (1987), S. 93.

⁸⁶ Hamer/Gebhardt (1992), S. 17. Eine entgegengesetzte Auffassung vertritt Loesch, Achim von (1987), S. 67ff.

⁸⁷ Siehe Brede, Helmut (1988) (Hg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Nr. 29. Baden-Baden 1988, S. 25. Vgl. hierzu Becker, Wolf-Dieter / Potthoff, Erich / Zweig, Gerhard (1988): Einordnung der öffentlichen Unternehmen in die gemischte Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Brede, Helmut (1988), S. 53 und Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994), S. 8.

⁸⁸ Siehe Titel von Mendner / Sauerborn / Möller (1982).

In Deutschland setzt sich auf verbandlicher Ebene vor allem die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft für den Erhalt öffentlicher Unternehmen ein. Während diese Arbeit auf Basis vorliegenden Prämissen sich mit der Frage „Warum privatisieren?“ befaßt, widmet sich die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft aus einer völlig anderen Perspektive mit der Frage „Warum nicht privatisieren?“. Für eine strikt ablehnende Perspektive in der Privatisierungsdiskussion sei daher auf Publikationen der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft verwiesen.⁸⁹

Fazit

Das ordnungspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft will die aus einer Laissez-Faire-Wirtschaftsordnung resultierenden sozialen Disparitäten mildern. Es geht jedoch grundsätzlich von einem privaten Eigentum der Produktionsmittel, unternehmerischer Freiheit und Wettbewerb aus. Öffentliche Unternehmen dürften aus dieser Sicht nur insoweit legitimiert sein, wie eine private Organisation der Leistungserstellung nicht effektiv ist. Wegen des grundsätzlichen Primats privater Produktion dürfte die Regulierung privater Wirtschaftstätigkeit als bevorzugtes Interventionsinstrument angesehen werden, da in diesem Falle die Eingriffstiefe geringer ist als bei der Sozialisierung oder staatlichen Leistungserstellung. Aus Sicht der Sozialen Marktwirtschaft ist Privatisierung daher geboten, wenn und solange (ggf. regulierte) private Unternehmen mindestens ebenso effektiv (öffentliche) Aufgaben erfüllen können.

2.3.1.2 Wettbewerbspolitische Ebene

Der Wettbewerb ist konstitutives Element einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Seine Bedeutung im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen soll in Ergänzung zu den bisherigen ordnungspolitischen Überlegungen näher erläutert werden. Grundsätzlich sind dabei zwei Fälle zu unterscheiden: Im ersten Falle geht die wirtschaftliche Betätigung des Staates als Unternehmer mit einer Monopolisierung des Angebots einher, d.h. der vollständigen Ausschaltung des Wettbewerbs. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der Telefonleistungen im Festnetz in Deutschland bis zum Ende des Jahres 1997. Im zweiten Falle treten öffentliche Unternehmen in Märkten auf, in denen sie Konkurrenten privater Anbieter sind. Typische Bereiche sind hier oftmals kommunale Ver- und Entsorgungsleistungen, wie z.B. die Beseitigung gewerblicher Abfälle.

Agieren öffentliche Unternehmen in Monopolbereichen, die meist durch ein sog. Marktversagen begründet werden [siehe S. 82f.], so führt dieser absolute Wettbewerbsschutz häufig zu einem niedrigen Niveau der Leistungsqualität. Als konstituierender Faktor der Marktwirtschaft soll ja gerade das Wettbewerbsprinzip die Wirtschaftssubjekte zu ständigen Leis-

⁸⁹ Siehe z.B. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994).

tungssteigerungen, Preissenkungen und Innovationsanstrengungen zwingen und damit die wohlfahrtstheoretische Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Systems über das verwaltungswirtschaftliche bringen. Sobald deshalb Leistungsbereiche nicht mehr unter Wettbewerbsdruck stehen, entfallen auch die Wohlfahrts- und Fortschrittswirkungen, werden die Leistungsbereiche bequem, lassen sie an Innovation und an Marktorientierung nach und unterliegen den allgemeinen Degenerationsformen der öffentlichen Verwaltung.⁹⁰

Als wettbewerbspolitisch problematisch ist die Rolle öffentlicher Unternehmen nicht nur für jene Bereiche zu beurteilen, in denen sich der Staat ein exklusives Recht auf die Leistungserstellung einräumt und damit den Wettbewerb von vornherein unterbindet. Der weitaus häufigere Fall ist vielmehr eine Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen (z.B. in den Bereichen Kreditwesen oder Entsorgung). Freier Wettbewerb setzt jedoch zwingend voraus, daß wirtschaftliche Akteure nicht nur unter begrenzten Ressourcen operieren müssen, sondern auch negativ selektiert werden können, wenn sie nicht konkurrenzfähig sind. Öffentliche Unternehmen jedoch „können sich selbst bei unwirtschaftlicher Leistung die Kosten zwangsweise von den Steuerzahlern holen und damit auch unwirtschaftliche Bereiche auf Dauer aufrechterhalten.“⁹¹ Durch öffentliche Verlustabdeckungen und Kapitalhilfen an Unternehmen im Staatseigentum wird das Wettbewerbsprinzip untergraben und auf dessen gesamtwirtschaftlich wohlfahrtssteigernde Wirkung verzichtet.

Ein häufig beobachtbares Phänomen ist weiterhin die Quersubventionierung innerhalb eines öffentlichen Unternehmens. Ein typisches Beispiel hierfür ist die Müllentsorgung, die sich in die Bereiche Haus- und Gewerbemüll unterscheiden läßt. Während die Entsorgung von Hausmüll noch immer eine hoheitliche Aufgabe darstellt, und private Wettbewerber damit ausgegrenzt werden, treten beim Gewerbemüll öffentliche und private Anbieter in Konkurrenz. Eine Wettbewerbsverzerrung tritt dann auf, wenn der öffentliche Anbieter den Geschäftsbereich der Entsorgung von Gewerbemüll mit Monopolgewinnen aus dem Bereich des Hausmülls subventioniert. Der private Konkurrent hat dann trotz möglicher Effizienz- und Kostenvorteile keine Chance gegen das öffentliche Unternehmen.

Wettbewerbspolitisch bedenklich ist schließlich auch die steuerliche Ungleichbehandlung von öffentlichen und privaten Ver- und Entsorgungsbetrieben. Während z.B. die kommunale Müllabfuhr keine Steuern abführt, muß das private Unternehmen, das als Konkurrent auftritt, Körperschafts-, Umsatz-, Gewerbe- und Vermögenssteuer zahlen. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil privater Anbieter gegenüber öffentlichen Anbietern wird durch die steuerliche Ungleichbehandlung oftmals neutralisiert.⁹² Wettbewerbspolitisch besonders bedenklich

⁹⁰ Vgl. Hamer/Gebhardt (1992), S. 17 u. 39f.

⁹¹ Ebd., S. 19.

⁹² Siehe Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V. (1993) (Hg.): Privatisierung auch im Westen. Bad Homburg 1993, S. 31f.

scheint die Situation, wenn eine Verlustabdeckung an ein staatliches Beteiligungsunternehmen durch Steuergelder finanziert wird: Dann würde das private Unternehmen, das im Wettbewerb mit dem öffentlichen Unternehmen steht, über seine Steuern seine staatliche Konkurrenz mitfinanzieren.⁹³

Trotz dieser Kritik können öffentliche Unternehmen aus Sicht der Ordnungstheorie in einer Marktwirtschaft im Sinne des Wettbewerbs auch nützliche Funktionen erfüllen: Öffentliche Unternehmen können überall dort sinnvoll sein, wo sie eine marktschaffende oder marktabsichernde Funktion erfüllen (z.B. im Banken- oder Versicherungswesen).⁹⁴ Öffentliche Unternehmen dienen in diesem Fall vor allem zur Bekämpfung der negativen Folgen eines privaten Monopols. Als öffentlich finanzierte Wettbewerber sollen sie die monopolistische Ausbeutung der Konsumenten verhindern. An späterer Stelle wird gezeigt, daß für diese wettbewerbspolitisch wichtige Funktion eine staatliche Intervention in Form der Regulierung privater Unternehmen ebenso wirksam ist, jedoch die negativen Nebenwirkungen öffentlichen Unternehmertums vermeiden hilft.

In einer marktwirtschaftlich verfaßten Ordnung gilt grundsätzlich das Primat von Wettbewerbsstrukturen, in die durch Regulierung oder gar öffentliche Produktion erst im Falle des Marktversagens eingegriffen werden sollte. Es ist daher zu begrüßen, daß die öffentliche Wirtschaft in Deutschland durch Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union gegenwärtig eine deutliche wettbewerbliche Belebung erfährt. Diese Liberalisierungstendenzen betreffen derzeit besonders den öffentlichen Nahverkehr, die Telekommunikation und die Elektrizitätswirtschaft.⁹⁵

Fazit

Dort, wo öffentliche und private Unternehmen in Konkurrenz treten, kann von funktionierendem Wettbewerb nicht gesprochen werden. Die Fähigkeit öffentlicher Unternehmen, unter Verlusten zu operieren, die durch öffentliche Zuwendungen ausgeglichen werden, führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Auch die steuerliche Bevorzugung öffentlicher Leistungserstellung behindert den Wettbewerb. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ergibt sich daher i.d.R. eine negative Einschätzung der wirtschaftlichen Betätigung des Staates als Unternehmer.

⁹³ Siehe Institut Finanzen und Steuern (1985) (Hg.): Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung in volkswirtschaftlicher Sicht - Die Beteiligung des Bundes. Bonn 1985, S. 38f.

⁹⁴ Siehe Siegmund, Uwe (1997 a), S. 17.

⁹⁵ Siehe z.B. Institut für Weltwirtschaft (1997) (Hg.): Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft? In: Kieler Kurzbericht, Nr. 27 /1997. [Http://www.uni-kiel.de:8080/IfW/pub/kkb/1997/kkb27_97.htm](http://www.uni-kiel.de:8080/IfW/pub/kkb/1997/kkb27_97.htm) am 5.3.1998 oder Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr unausweichlich. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 18/1998. [Http://www.diw.de/diwwbd/98-19-1.html](http://www.diw.de/diwwbd/98-19-1.html).

Aus wettbewerbpolitischer Sicht nützlich erscheinen öffentliche Unternehmen nur dann, wenn sie als Instrumente der privaten Monopolkontrolle instrumentalisiert werden. Wie noch gezeigt wird, steht dem Staat allerdings mit dem vielfältigen Instrument der Regulierung ein alternatives Interventionsinstrument zur Verfügung.

2.3.1.3 Sozialpolitische Ebene

Änderung der Beschäftigungsbedingungen durch Privatisierung

Arbeitnehmervertreter lehnen die Privatisierung öffentlicher Unternehmen unter dem Hinweis ab, daß Privatisierungen zu Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen führen. Folgendes Zitat eines den Gewerkschaften nahestehenden Autors, von Loesch, macht diesen Standpunkt deutlich: „Bei Privatisierungen ergeben sich für die meisten Beschäftigten (...) Verschlechterungen, wenn sie in ein privates Unternehmen überwechseln. Das kann bis zu einem Drittel weniger Lohn ergeben, verbunden mit dem Wegfall vieler Sicherungen wie z. B. Rationalisierungsschutzbestimmungen. Wenn öffentliche Haushalte durch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen Ausgaben einsparen, dann in erster Linie auf Kosten der Beschäftigten. (...) Es versteht sich von selbst, daß die Gewerkschaften gegen den Abbau öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Dienstverhältnisse plädieren.“⁹⁶

Die Beschäftigungsbedingungen werden sich für das Gros der Arbeitnehmer in privatisierten Unternehmen i.d.R. verschlechtern, wenn sie sich denen in privatwirtschaftlichen Unternehmen anpassen.⁹⁷ Insofern ist die Haltung der Gewerkschaften, gerade der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV), nachvollziehbar: „Erscheinungen, die nach Meinung externer Beobachter Unwirtschaftlichkeit bzw. volkswirtschaftliche Effizienzverluste signalisieren, stellen aus der Sicht der so Angegriffenen regelmäßig verteidigungswerte Interessen dar.“⁹⁸ Der Versicherung von Privatisierungsbefürwortern, eine Privatisierung richte sich nicht gegen irgend jemanden, sondern liege im Interesse aller Beteiligten, da statt sozialer Nachteile sogar größere soziale Gerechtigkeit entstehe, indem Bereiche, in denen es bisher keinen Zwang zur Leistung gab, jetzt normalen marktwirtschaftlichen Leistungs- und Leistungsertragsgrundlagen unterstellt werden, stellen die Gewerkschaften deshalb die Vermutung entgegen, hinter der geänderten Rollenverteilung zwischen Markt und Staat verberge sich eine Kampagne gegen die Interessen der Arbeitnehmer und gegen ihre Gewerkschaften.⁹⁹

⁹⁶ Loesch, zitiert nach Windisch, Rupert (1987), S. 33f.

⁹⁷ Auch das gegenteilige Phänomen ist beobachtbar: Arbeitnehmer, die überdurchschnittliche Leistungen erbringen, werden vom Korsett des öffentlichen Besoldungssystems befreit und können nun leistungsadäquat entlohnt werden.

⁹⁸ Windisch, Rupert (1987), S. 33. Vgl. Bös, Dieter (1991), S. 3.

⁹⁹ Siehe Wellenstein, Andreas (1992), S. 148.

Was die Gewerkschaften als soziale Errungenschaft öffentlichen Unternehmensbesitzes propagieren, wird vor allem von liberalen Autoren heftig kritisiert:¹⁰⁰

- Wenn es stimmt, daß öffentliche Unternehmen relativ mehr Mitarbeiter beschäftigen, dann bedeutet dies nicht nur Ineffizienzen für das Unternehmen, sondern auch eine Subventionierung verdeckter Arbeitslosigkeit auf Kosten der Steuerzahler.
- Die überproportionalen Entlohnungen und Nebenleistungen öffentlicher Unternehmen werden in vielen Fällen auf die Steuerzahler abgewälzt. Sie führen zu überhöhten Monopolpreisen oder zum Verlust der Konkurrenzfähigkeit mit einem entsprechenden Subventionsbedarf.
- In Unternehmen mit kapitalistischen Mehrheitsaktionären kann ein starker Gewerkschaftseinfluß ein sozialpolitisch wichtiges Gegengewicht darstellen. Bei öffentlichen Unternehmen, die in Eigentümerstruktur und Kontrolle ohnehin der politischen Steuerung unterliegen, wird kapitalistische Willkür tendenziell geringer ausgeprägt sein. Das hat „in Verbindung mit der politischen Macht der Gewerkschaften sogar zur Gefahr der gewerkschaftlichen Willkür in den öffentlichen Unternehmen geführt.“¹⁰¹

Zu berücksichtigen ist, daß Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitsplatzbesitzer nicht über die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt argumentieren, sondern ihr Augenmerk vor allem den Vorteilen ihrer Klientel gilt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht realisieren die Arbeitnehmer in öffentlichen Unternehmen Zusatzrenten in Form von Privilegien, die anderen Arbeitnehmern nicht zustehen und hauptsächlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Die Privatisierungsbefürworter Hamer und Gebhardt kommen daher zu der pointierten Einschätzung: „Insofern ist der angebliche Sozialvorteil öffentlicher Unternehmen in Wirklichkeit eine Ausbeutung (...) aller Bürger entweder über Monopolpreise, über Zwangsgebühren (Rundfunk) oder über die aus Steuermitteln notwendige Defizitabdeckung (...) zugunsten einer Minderheit. Wenn man also ‚sozial‘ nicht als Einzelvorteil versteht, sondern als Gemeinwohl, ist der nicht aus speziellen Hoheits- oder Marktordnungsgründen unterhaltene öffentliche Unternehmensbesitz per Saldo eher gemeinschaftsschädlich als gemeinnützig.“¹⁰² Öffentliche Unternehmen wirken mit ihren Monopolgewinnen oder aber permanent hohen Defiziten gleichsam wie gesetzlich nicht berechnigte ‚Steuereintreiber‘. Auf diese Weise werden im Bereich der öffentlichen Wirtschaft Renten abgeschöpft

¹⁰⁰ Siehe ausführlich Hamer/Gebhardt (1992), S. 21f.

¹⁰¹ Ebd., S. 22.

¹⁰² Ebd., S. 23.

und in Form von Begünstigungen an die Mitarbeiter verteilt, ohne daß die Transparenz für die Öffentlichkeit gegeben wäre.¹⁰³

Ist die Beschäftigung in einem öffentlichen Unternehmen für Arbeitnehmer also oftmals mit Privilegien und einem im Vergleich zu Privatunternehmen geringeren Leistungsdruck verbunden, so ändern sich diese Bedingungen im Zuge einer Privatisierung zumeist rapide oder wandeln sich gar in das Gegenteil: Oft werden nach Privatisierungen versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse durch sozialversicherungsfreie ersetzt. Mitunter sind private Firmen gerade deshalb billiger, weil sie für die betreffenden Arbeitnehmer keine Sozialabgaben leisten. Dieses ist z.B. der Fall, wenn Reinigungsfirmen ihre Mitarbeiter vor allem auf Teilzeitbasis beschäftigen, so daß keine Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherungsleistungen fällig werden. Die Folge ist: „Die Arbeitgeber sparen Kosten, indem sie der Versichertengemeinschaft die Sozialversicherungsbeiträge vorenthalten. Das bedeutet, daß für die im Alter unterversorgten Arbeitnehmer auf dem Umweg über die Sozialhilfe nun der Steuerzahler aufkommen muß.“¹⁰⁴ Dieses ist eine Entwicklung, die nicht nur im Zusammenhang mit Privatisierungen auftritt. Sie ist vielmehr ein allgemeines wirtschaftliches Phänomen in der Bundesrepublik Deutschland, mit denen im Wettbewerb stehende Unternehmen versuchen, ihre Kosten zu minimieren. Gegen diese Praxis erheben sich massive Einwände: „Man hält (...) für Effizienz, was in Wirklichkeit Sozialdumping ist.“¹⁰⁵

Es ist abzulehnen, daß eine rechtliche Grundlage dafür existiert, daß Arbeitnehmer ohne eine ausreichende soziale Absicherung beschäftigt werden. Es entbehrt jedoch ebenso jeder Rechtfertigung, daß öffentliche Unternehmen oder Verwaltungen ihren Mitarbeitern exklusive Arbeits- und Lohnbedingungen bieten, die letztlich auch vom Steuerzahler finanziert werden müssen. Die dringend gebotene Abhilfe ist in beiden Fällen vor allem vom Gesetzgeber zu erwarten.

Abbau von Arbeitsplätzen durch Privatisierung

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen wird von ihren Kritikern nicht nur mit einem Absenken des sozialen Niveaus der Beschäftigungsverhältnisse in Verbindung gebracht, sondern oftmals auch mit einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen assoziiert.¹⁰⁶ Eine internationale empirische Untersuchung von Megginson et al. zeigt hier ein differenziertes Ergebnis: Die Autoren haben in einer zeitlichen Vergleichsstudie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von 61 Unternehmen in 18 Ländern vor und nach einer Privatisierung untersucht.

¹⁰³ Siehe Bartel, Rainer (1990), S. 35f. Siehe hierzu auch das Schema zur Entscheidungsfindung in öffentlichen Unternehmen in Blankart, Charles (1980), S. 117f.

¹⁰⁴ Loesch, Achim von (1987), S. 127.

¹⁰⁵ Ebd., S. 106.

¹⁰⁶ Siehe z.B. Mendner / Sauerborn / Möller (1982), S. 40ff.

Der Studie zufolge stimmt es zwar, daß durch Personalabbau die Zahl der Beschäftigten infolge einer Privatisierung im Durchschnitt kurzfristig abnimmt; doch bereits im zweiten Jahr nach der Privatisierung haben die betrachteten Unternehmen durchschnittlich mehr Beschäftigte als zum Zeitpunkt der Privatisierung (siehe Abb. 8). Insgesamt 64% der betrachteten Unternehmen haben nach ihrer Privatisierung mehr Mitarbeiter beschäftigt als zu der Zeit, als sie noch in öffentlichem Eigentum waren.¹⁰⁷



Abbildung 8: Durchschnittliche Beschäftigtenzahl im Umfeld einer Privatisierung¹⁰⁸

Die Ergebnisse können wie folgt interpretiert werden:

- Abbau von Arbeitsplätzen direkt nach einer Privatisierung: Wie später detailliert zu zeigen sein wird, liegt der Grund für den kurzfristigen Arbeitsplatzabbau nach einer Privatisierung in der Ineffizienz öffentlicher Unternehmen, die z.B. aus dem politischen Mißbrauch für Zwecke der Beschäftigungspolitik resultiert: „Soweit Arbeitsplätze durch Privatisierungsmaßnahmen gefährdet werden, sind dies unwirtschaftliche Arbeitsplätze. Durch die Privatisierung kommt es allenfalls zur Aufdeckung verdeckter Arbeitslosigkeit.“¹⁰⁹ Der Abbau und Austausch

¹⁰⁷ Siehe Meggison, William L. / Nash, Robert C. / Randenborgh, Matthias van (1994): The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis. In: The Journal of Finance, Vol. 49/1994, S. 406 und 436f. Vgl. ähnlich Wellenstein, Andreas (1992), S. 338f.

¹⁰⁸ Abbildung nach Meggison / Nash / Randenborgh (1994), S. 438. Die Abbildung repräsentiert eine Grundgesamtheit von 30 Unternehmen, bei denen die Beschäftigungszahlen in einem Sieben-Jahres-Zeitraum um den Zeitpunkt der Privatisierung herum bekannt waren, beginnend drei Jahre vor der Privatisierung (t = -3) und drei Jahre danach (t = +3). Der Anstieg der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl unmittelbar vor den Privatisierungen wird von den Autoren leider nicht erklärt.

¹⁰⁹ Privatisierungskommission des Landes Sachsen (1996): Zwischenbericht. Dresden 1996 (unveröffentlicht), S. 14.

von Mitarbeitern betreffen jedoch nicht nur die unteren Hierarchieebenen. Laut Megginson sind im Zuge von Privatisierungsprozessen durchschnittlich 46% der Mitarbeiter der obersten Leitungsebene aus der Geschäftsführung ausgeschieden.¹¹⁰

- Aufbau von Arbeitsplätzen auf mittlere Sicht nach einer Privatisierung: Durch Privatisierungen ergeben sich i.d.R. mittel- und langfristig gesamtwirtschaftliche und beschäftigungspolitische Wohlfahrtseffekte, weil die Unternehmen von den Restriktionen öffentlichen bzw. politischen Unternehmertums befreit werden. Während das öffentliche Unternehmen auf Aufgabenerfüllung abzielt, macht sich das nunmehr private Unternehmen eigenständig auf die Suche nach neuen Chancen und Märkten. Viele Beispiele hierfür bietet das Land Großbritannien: „Bis heute privatisierte die Londoner Regierung Unternehmen zum Wert von fast 150 Milliarden Mark, mit zuweilen spektakulären Erfolgen: British Airways gehört heute zu den ertragreichsten Airlines der Welt, British Steel ist einer der wenigen profitablen Stahlkonzerne Europas, die Britische Telefongesellschaft British Telecom (BT) gilt als einer der härtesten Konkurrenten im europäischen Telefonmarkt.“¹¹¹ Die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen setzt Wachstumspotentiale frei und trägt damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei. Dieses Ergebnis wird indirekt auch von der Studie von Megginson et al. bestätigt. Demnach steigern vollständig und selbst teilweise privatisierte Unternehmen die Umsätze und investieren mittelfristig deutlich mehr.¹¹²

Fazit

Aus der individuellen Perspektive der in öffentlichen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer stellen Privatisierungen wegen des Verlusts öffentlich finanzierter Privilegien oftmals einen Einschnitt in ihren sozialen und finanziellen Status dar. Zudem ist im Zuge von Privatisierungen ein kurzfristiger Abbau von Arbeitsplätzen beobachtbar. Aus sozial- und insbesondere beschäftigungspolitischer Sicht können sich durch Privatisierungen jedoch mittel- bis langfristig erhebliche wohlfahrtssteigernde Effekte ergeben.

¹¹⁰ Siehe Megginson / Nash / Randenborgh (1994), S. 441.

¹¹¹ O.V. (1996): Zittern für das Baby. Ein weltweiter Privatisierungsboom treibt das Aktienfieber hoch. In: Der Spiegel, Nr. 47/1996, S. 58.

¹¹² Siehe Megginson / Nash / Randenborgh (1994), S. 448.

Die auch im Zuge von Privatisierungen wachsende Zahl sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland zeigt, daß bei jeder Privatisierung eine Einzelfallbetrachtung notwendig ist, um die sozialpolitischen Konsequenzen einer Privatisierung zu bewerten. Insgesamt ergibt sich damit aus sozialpolitischer Sicht eine ambivalente Bewertung von Privatisierungen.

2.3.2 Die wirtschaftliche Privatisierungsdiskussion

Die wirtschaftliche Privatisierungsdiskussion bildet den wichtigsten Ansatzpunkt für die Argumentation der Privatisierungsbefürworter. Im Zentrum der Argumentation steht dabei der Begriff der Effizienz (vgl. S. 31). Ein effizienter Mitteleinsatz liegt nach dem sogenannten Wirtschaftlichkeitsprinzip¹¹³ dann vor, wenn

- ein gegebenes Ziel mit minimalem Mitteleinsatz erreicht werden kann (Minimalprinzip) oder wenn
- der Einsatz gegebener Mittel eine maximale Zielerreichung zur Folge hat (Maximalprinzip).

Legt man das Wirtschaftlichkeitsprinzip zugrunde, so läßt sich argumentieren, daß private Unternehmen i.d.R. dem Maximalprinzip und öffentliche Unternehmen dem Minimalprinzip folgen: Das Privatunternehmen versucht mit einem vorgegebenen Mitteleinsatz (dem eingesetzten Kapital) eine maximale Rendite zu erwirtschaften. Dagegen soll ein öffentliches Unternehmen eine vorgegebene Aufgabe erfüllen und den dazu notwendigen Mitteleinsatz minimieren (siehe §65 Bundeshaushaltsordnung).

Das Ziel der Effizienz bildet den Kern ökonomischer Begründungen für Privatisierungen. Allerdings verbirgt sich hinter diesem Begriff bereits politischer Sprengstoff, da je nach Definition von Effizienz unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund rücken und damit wieder implizit Werturteile formuliert werden. Im folgenden kommen zwei verschiedene Ebenen der Effizienz zur Sprache:¹¹⁴

- Betriebswirtschaftliche Ebene (Produktionseffizienz): Hierbei geht es vor allem um die Minimierung der Produktionskosten der Leistungserstellung. Kernfrage: Kann die Bereitstellung des Angebotes durch die öffentliche Hand genauso kostengünstig erfolgen wie durch die Privatwirtschaft?
- Gesamtwirtschaftliche Ebene (Allokationseffizienz): Ziel ist die Optimierung des Kollektivgutangebotes, um ein Wohlfahrtsmaximum zu

¹¹³ Auch ökonomisches Prinzip genannt. Es handelt sich dabei um die wirtschaftliche Entsprechung des Rationalprinzips.

¹¹⁴ Siehe Bartel, Rainer (1990), S. 25f.

erreichen. Kernfrage: Kann ein optimales Angebot an öffentlichen oder meritorischen Gütern erreicht werden, wenn der Staat die Aufgabe nicht selbst vornimmt, sondern nur deren Bereitstellung durch Private gewährleistet?

In der wirtschaftspolitischen Debatte für und wider Privatisierung spielt das Kriterium der Produktionseffizienz gegenwärtig die dominierende Rolle. Aus dieser Perspektive werden die Argumente für Privatisierung durch theoretische Erwägungen und durch empirische Kostenvergleichsstudien zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen untermauert.

2.3.2.1 Betriebswirtschaftliche Ebene

Die herrschende Schule ökonomischen Denkens wurde lange Zeit durch die neoklassische Theorie dominiert. Diese trifft Annahmen, die angesichts ihrer Realitätsferne immer wieder Kritik hervorgerufen haben. Die Neoklassik kennt z.B. nur den vollkommenen Markt und die vollkommene Rationalität. „In der Welt der Neoklassik gibt es (...) fast nichts von der ganzen Buntheit und Vielfalt der modernen Wirtschaft.“¹¹⁵

Auf der Basis dieser und weitergehender Kritik hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten mit der Neuen Institutionenökonomik ein Forschungsfeld herausgebildet, das zu einer völlig neuen Sichtweise in den Wirtschaftswissenschaften geführt hat und die neoklassische Perspektive zunehmend ergänzt und verdrängt. Der Neuen Institutionenökonomik geht es vor allem um die Beantwortung zweier Fragen:

- Explikative Sicht: Wie ist die gegebene institutionelle Wirtschaft zu erklären, und warum hat sie sich so und nicht anders herausgebildet?
- Instrumentelle Sicht: Durch welche institutionellen Lösungen können bestimmte Koordinationsprobleme am effizientesten gelöst werden?

Die Neue Institutionenökonomik hat gemeinsam mit den anderen modernen Ansätzen zur ökonomischen Analyse von Institutionen (wie z.B. Public Choice-Theorie, ökonomische Analyse des Rechts und Informationsökonomik) wesentlich zur Erweiterung des Objektsystems der Wirtschaftswissenschaften beigetragen.

Grundlegend für dieses Forschungsfeld sind Institutionen. Dabei handelt es sich um "ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich deren Garantieinstrumente, mit dem Zweck, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern. Institutionen strukturieren unser tägliches Leben und verringern auf diese Weise

¹¹⁵ Kaas, Klaus Peter (1995): Marketing und Neue Institutionenökonomik. In: Kontakte, Geschäftsbeziehungen, Netzwerke. Marketing und Neue Institutionenökonomik. Sonderheft der Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Nr. 35/1995, S. 2.

dessen Unsicherheiten.¹¹⁶ Unternehmen, der Staat, Gesetze und Verträge sind Institutionen, ebenso wie Zulassungsregeln und Handelsbräuche.

Es lassen sich drei elementare Gebiete der Neuen Institutionenökonomik unterscheiden, die sich ergänzend mit verschiedenen Aspekten von Institutionen befassen:¹¹⁷

- Das theoretische Fundament der Neuen Institutionenökonomik bildet die Property-Rights-Theorie, die sich mit Rechten über die Verwendung von Ressourcen, deren Übertragung etc. befaßt. Diese Theorie geht maßgeblich auf Alchian und Demsetz zurück.¹¹⁸
- Mit Problemen effizienter Delegation und Kooperation in einer unsicheren Welt befaßt sich die Principal-Agent-Theorie. Erste Arbeiten stammen von Stiglitz, Alchian, Demsetz und Ross.¹¹⁹
- Ein unvollkommener Markt verlangt, daß die Akteure Informationen sammeln und sich gegen Risiken absichern müssen, um Transaktionen durchführen zu können. Dabei entstehen sog. Transaktionskosten. Dies sind „Kosten für die Anbahnung, das Aushandeln und die Kontrolle von Verträgen oder, allgemeiner, Kosten der Bereitstellung, Nutzung, Aufrechterhaltung und Umorganisation von Institutionen.“¹²⁰ Mit den verschiedenen Aspekten der Transaktionskosten befaßt sich der Transaktionskostenansatz. Als Begründer dieses Forschungszweiges gelten Coase und Williamson.¹²¹

Zwei der verwandten Forschungsansätze - die Property-Rights-Theorie und die Principal-Agent-Theorie - stellen geeignete theoretische Folien dar, um Ineffizienzen bei öffentlichen Unternehmen zu erklären. Beide führen ökonomische Ineffizienz auf die Trennung von Eigentums- und Kontrollrechten zurück. Den Anreiz- und Sanktionsstrukturen verschiedener

¹¹⁶ A.a.O. Vgl. Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS), Nr. 110/1990, S. 572.

¹¹⁷ Siehe Kaas, Klaus Peter (1995), S. 3f. Es sei darauf verwiesen, daß verschiedentlich weitere Theorien (z.B. Theorie des institutionellen Wandels, Public Choice-Theory) der Neuen Institutionenökonomik zugerechnet werden. Siehe hierzu Thiele, Mouna (1994): Neue Institutionenökonomik. In: Das Wirtschaftsstudium, Nr. 12/1994, S. 993ff.

¹¹⁸ Siehe Alchian, Armen A. (1965): Some Economics of Property-Rights. In: *Politica*, Nr. 30/1965, S. 816-829 sowie Alchian, Armen A. / Demetz, Harold (1972): Production, Information Costs and Economic Organization. In: *American Economic Review*, Nr 62/1972, S. 777-795.

¹¹⁹ Siehe z.B. Ross, Stephen A. (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. In: *The American Economic Review*, Nr. 63/1973, S. 134-139 sowie Stiglitz, Joseph E. (1974): Incentives and Risk Sharing in Sharecropping. In: *Review of Economic Studies*, Nr. 2/1974, S. 219-256.

¹²⁰ Kaas, Klaus Peter (1995), S. 4.

¹²¹ Siehe Coase, Ronald (1990): The Nature of the Firm. In: *Economica*, Nr. 4/1937, S. 386-405 sowie Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen 1990.

Eigentumsformen wird ein signifikanter Einfluß auf das wirtschaftliche Verhalten von Individuen unterstellt.¹²²

2.3.2.1.1 Perspektive der Property-Rights-Theorie

Wirtschaften bedeutet zielorientierte Verfügung über knappe Güter. Die Art und Weise, in der diese Verfügung (Nutzung, Veränderung, Übertragung) geschehen darf, wird durch ein Bündel verschiedener Rechte bestimmt. Diese Rechte bestimmen nicht nur den Wert der Güter, sondern auch die Beziehungen der Wirtschaftssubjekte zueinander (z.B. ist ein Grundstückseigentümer meist berechtigt, das Betreten des Grundstücks zu untersagen). Erst die Tatsache, daß mit dem Besitz eines Gutes Rechte verbunden sind, macht ein Gut für Wirtschaftssubjekte wertvoll: „Der Besitz eines Gutes, der zu nichts berechtigt, ist ökonomisch uninteressant.“¹²³ Daher werden in der Perspektive der Property-Rights-Theorie keine physischen Ressourcen auf Märkten getauscht, sondern Rechtsbündel, sog. Property Rights bzw. Verfügungsrechte¹²⁴.

Die Property-Rights-Theorie versucht, die Auswirkungen unterschiedlicher Verteilungen von Verfügungsrechten auf die relevanten Verhaltensweisen von eigeninteressierten und nutzenmaximierenden Individuen zu erfassen. Sie stellt damit ein Erklärungsansatz der Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Effizienzwirkungen und unterschiedlichen institutionellen Bedingungen (also der Verteilung von Verfügungsrechten) dar.¹²⁵

Die zentrale Hypothese der Property-Rights-Theorie besteht in der Behauptung, daß die Ausgestaltung der Verfügungsrechte die Allokation und Nutzung von wirtschaftlichen Ressourcen auf spezifische Weise und vorhersehbar beeinflusst.¹²⁶ Dieser Theorie kommt die Eignung zu, die Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen - die sich ja gerade hinsichtlich der Zuordnung des Eigentums unterscheiden - zu erklären. Damit bildet sie den theoretischen Grundpfeiler dieser Arbeit. Die Property-Rights-Theorie bedient sich einiger zentraler Begriffe, die im folgenden näher erläutert werden:

■ Verfügungsrechte

¹²² Vgl. Brücker, Herbert (1995): Privatisierung in Ostdeutschland. Eine institutionenökonomische Analyse. Frankfurt a.M. 1995, S. 29f.

¹²³ Picot, Arnold (1981): Der Beitrag der Verfügungsrechte zur ökonomischen Analyse von Unternehmensverfassungen. In: Beiträge zur Unternehmensführung und Organisation. Universität Hannover. Hannover 1981, S. 5.

¹²⁴ Als häufigste deutschsprachige Übersetzung des Begriffes „Property Rights“ hat sich der Terminus „Verfügungsrechte“ durchgesetzt. Manche Autoren verwenden statt dessen die Begriffe Eigentumsrechte bzw. Handlungsrechte. Siehe hierzu Fischer, Marc (1994): Der Property-Rights-Ansatz. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Nr. 6/1994, S. 316.

¹²⁵ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 3. Vgl. Siegmund, Uwe (1997 a), S. 24f.

¹²⁶ Siehe Furubotn, Eirik G. / Pejovich, Svetozar (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. In: Journal of Economic Literature, Nr. 10/1972, S. 1141. Vgl. Richter, Rudolf (1990), S. 575.

- Individuelle Nutzenmaximierung
- Transaktionskosten

⇒ **Verfügungsrechte**

Der Begriff der Verfügungsrechte geht weit über den juristisch eng verstandenen Begriff der Eigentumsrechte hinaus: „Er schließt Verfügungsmöglichkeiten über die eigene Person und über fremde Personen sowie über Sachen im Rahmen organisierter gesellschaftlicher Kooperationen ein, unabhängig davon, ob Eigentum im engen gesetzlichen Sinne vorliegt.“¹²⁷ Mit Verfügungsrechten ist ein ganzes Rechtsbündel gemeint, das aus vier Einzelrechten besteht, nämlich:¹²⁸

- Rechte, die die Nutzung einer Sache betreffen (usus),
- Rechte zur formalen / materiellen Veränderung einer Sache (abusus),
- Rechte der Aneignung von Gewinnen und Verlusten, die aus der Nutzung einer Sache entstehen (usus fructus),
- Rechte zur Veräußerung der Sache an Dritte.

Verfügungsrechte beziehen sich nicht nur auf Sachen, sondern auch auf andere marktfähige Dinge, wie Geldbetragsforderungen, Firmennamen, Arbeitsleistungen usw. Häufig liegen verschiedene Gruppen von Verfügungsrechten über ein Gut bei unterschiedlichen Akteuren. Dieses ist z.B. der Fall bei Kapitalgesellschaften, wo die Eigentümerrechte bei den Anteilseignern liegen, die Koordinationsrechte jedoch einem angestellten Management¹²⁹ übertragen wurden. Diese Überlegung legt nahe, daß Verfügungsrechte in unterschiedlicher Intensität vorliegen können. Im Sinne der Property-Rights-Theorie stellt die Trennung von Eigentums- und Kontrollrechten eine Verdünnung der Verfügungsrechte dar.¹³⁰

Die Verfügungsrechte werden grundsätzlich bestimmt durch ein System von Normen einschließlich deren Garantieinstrumente in Form von Sanktionen. Dieses System legt die Verhaltensweisen fest, die jeder in seinen Beziehungen zu anderen beachten muß. Andernfalls hat er die Kosten der Nichtbeachtung zu tragen. Im Kern dienen diese Sanktionen dazu, die Auswirkungen externer Effekte zu internalisieren: „In wenigen Worten besagt dieses

¹²⁷ Picot, Arnold (1981), S. 5.

¹²⁸ Siehe Richter, Rudolf (1990), S. 574. Vgl. Picot, Arnold (1981), S. 5 und Fischer, Marc (1994), S. 316 sowie Siegmund, Uwe (1997 a), S.25.

¹²⁹ Unter dem Begriff Management wird im folgenden vor allem das Leitungspersonal der ersten Ebene, also Vorstand und Geschäftsführung, verstanden.

¹³⁰ Siehe Furubotn / Pejovich (1972), S. 1149. Vgl. Brücker, Herbert (1995), S. 67 sowie Picot, Arnold / Michaelis, Elke (1984): Verteilung von Verfügungsrechten in Großunternehmen und Unternehmensverfassungen. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Nr. 3/1984, S. 256.

Grundprinzip des Property-Rights-Ansatzes, daß der Anreiz für Individuen, Ressourcen effizient einzusetzen, dann am größten ist, wenn eine vollständige Internalisierung der positiven und negativen externen Effekte, die im Zusammenhang mit der Nutzung dieser Ressourcen entstehen, gelingt.“¹³¹

Die Internalisierung externer Effekte ist dann vollständig, wenn Dritte von der Nutzung bzw. den Auswirkungen eigener Güter und Ideen ausgeschlossen sind. Je vollständiger die Verfügungsrechte spezifiziert sind (je weniger „verdünnt“), desto effizienter ist die Ressourcenverwendung, da der Inhaber dieser Ressourcenrechte alle Konsequenzen seiner Entscheidungen tragen muß. Eine Internalisierung positiver externer Effekte liegt vor, wenn sichergestellt ist, daß jemand über die Erträge seiner Anstrengungen allein verfügen kann (womit eigene Anstrengungen besonders lohnenswert scheinen). Für die Internalisierung negativer externer Effekte (z.B. Luftverschmutzung infolge von Produktionsprozessen) gilt dies gleichermaßen: Dem Bestreben, derartige Folgewirkungen eigener Aktivität auf andere abzuwälzen, steht das Interesse der Gemeinschaft entgegen, die Kosten dafür auf den identifizierbaren Verursacher zurückzuführen.¹³²

⇒ **Individuelle Nutzenmaximierung**

Als zentraler Untersuchungsgegenstand stehen bei der Property-Rights-Theorie Individuen im Mittelpunkt des Interesses. Hatte die Neoklassik noch teilweise fiktive homogene Handlungssubjekte wie Unternehmungen unterstellt, wird in der Property-Rights-Theorie durch die Prämisse des methodologischen Individualismus berücksichtigt, daß es sich um konkrete Personen mit jeweils eigenen Nutzenfunktionen handelt.¹³³

In der Property-Rights-Theorie wird unterstellt, daß menschliches Handeln von Eigeninteresse geprägt ist: Individuen versuchen ihre Vorteile zu mehren und Nachteile zu vermeiden. Eine Person wird deshalb seinen aus den Verfügungsrechten resultierenden Handlungsspielraum zur Maximierung des eigenen Vorteils nutzen, auch wenn dieses auf Kosten Dritter geschieht: „Je nach Art der Verteilung von Verfügungsrechten in einem sozialen System kann es nun vorkommen, daß einzelne ihren Nutzen auf eine Weise maximieren können, die Dritte stark belastet (...)“¹³⁴

Das Bild des Homo Oeconomicus der Neoklassik wird so zum Konzept des sog. Resourceful Evaluative Maximizing Man weiterentwickelt: Demnach ist der Mensch einfallsreich (er kann sich Veränderungen in seinem Verhalten und seiner Umwelt sowie die daraus resultie-

¹³¹ Fischer, Marc (1994), S. 316.

¹³² Vgl. Riekhoff, Hans-Christian (1984): Unternehmensverfassungen und Theorie der Verfügungsrechte. Wiesbaden 1984, S. 62.

¹³³ Siehe Richter, Rudolf (1990), S. 573.

¹³⁴ Picot, Arnold (1981), S. 4.

renden Konsequenzen vorstellen), er bewertet relativ (der Wert einer bestimmten Einheit eines Gutes hängt von dem bereits vorhandenen Güterbündel ab) und er maximiert seinen Nutzen (er strebt nach dem von ihm individuell am höchsten eingeschätzten Güterbündel).¹³⁵ Es ist darauf hinzuweisen, daß damit nicht die neoklassische Gewinnmaximierungshypothese gemeint ist. Vielmehr steht die individuelle Nutzenmaximierung im Vordergrund, wobei angenommen wird, daß ein Akteur einer Zunahme an verfügbaren Gütern einen höheren Nutzen zuordnet als deren Abnahme (z.B. Geld, Renommee).¹³⁶

⇒ Transaktionskosten

In neoklassischen Analysen wird in wirklichkeitsfremder Weise unterstellt, daß marktliche Tauschvorgänge (Transaktionen) keine Kosten verursachen. Coase, der sich bereits 1937 mit der Frage befaßt hat, warum eigentlich Unternehmen existieren, hat als erster darauf hingewiesen, daß der Marktmechanismus keineswegs kostenlos funktioniert.¹³⁷ Die Verfügung über Güter setzt vielmehr Vereinbarungen oder Verträge voraus, durch die Verfügungsrechte definiert, erworben und ausgeübt werden. Die mit der Formulierung, Durchsetzung und Kontrolle derartiger vertraglicher Beziehungen verbundenen Kosten werden als Transaktionskosten bezeichnet.¹³⁸ Es lassen sich nach Albach folgende Arten von Transaktionskosten unterscheiden:¹³⁹

- Suchkosten (Kosten der Suche nach geeigneten Transaktionspartnern)
- Anbahnungskosten (Kosten der Verhandlungsvorbereitung)
- Verhandlungskosten (Kosten der Verhandlung wie z.B. Rechtsberatung)
- Entscheidungskosten (Kosten der Entscheidungsvorbereitung und innerorganisatorischen Abstimmung)
- Vereinbarungskosten (Kosten der Vertragsausfertigung, Gerichtskosten)
- Kontrollkosten (Kosten der Überwachung der Vertragseinhaltung)
- Anpassungskosten (Kosten für ggf. notwendige Vertragsanpassungen)
- Beendigungskosten (Kosten der Vertragsaufhebung, Entlassungskosten, Abfindungen etc.)

¹³⁵ Siehe Riekhoff, Hans-Christian (1984), S. 93f. Vgl. Fischer, Marc (1994), S. 316.

¹³⁶ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 4.

¹³⁷ Siehe Coase, Ronald (1937), S. 390f. Unternehmen existieren nach Coase, weil durch sie die mit Marktprozessen verbundene Transaktionskosten vermieden werden können.

¹³⁸ Siehe Thiele, Mouna (1994), S. 994 und Picot, Arnold (1981), S. 6f sowie Richter, Rudolf (1990), S. 576.

¹³⁹ Albach, Horst, zitiert nach Becker, Thomas (1993): Informationsorientierte Überwachungskonzepte zur Kontrolle von Vorständen. Stuttgart 1993, S. 125f.

Unternehmensverfassungen und Verfügungsrechte

Auf Basis der erläuterten Begriffe und Annahmen fand die Property-Rights-Theorie insbesondere als Erklärungsmodell für die Theorie der Unternehmung weitreichende Verwendung. Die Unternehmung wird aus dieser Sicht als dynamisches Geflecht von Vertragsbeziehungen aufgefaßt, wobei die einzelnen Vertragsbeziehungen in ein übergreifendes Normengefüge integriert sind.¹⁴⁰ Jede realisierte Form einer Unternehmensverfassung ist nach diesem Verständnis nichts anderes als eine Standardisierung einer bestimmten Struktur von Verfügungsrechten.

Die Unternehmensverfassung bestimmt den Handlungsspielraum der Mitglieder einer Organisation. Sie regelt in grundlegender Form, welche Rechte und Pflichten die Beteiligten im Prozeß der Willensbildung und Willensdurchsetzung haben, insbesondere welche Teilhabe an Entscheidungs- und Kontrollprozessen und welche Ansprüche an das Unternehmensergebnis bestehen.¹⁴¹ Die Unternehmensverfassung resultiert dabei aus dem gesetzten Recht, das allgemein für die institutionelle Ordnung bestimmter Unternehmen gilt (z.B. Aktiengesetz, GmbH-Gesetz) sowie aus Regelungen, die im Rahmen geltenden Rechts der Gestaltungsfreiheit der vertragschließenden Parteien unterliegen (z.B. der Gesellschaftervertrag bei einer GmbH).

Die gesamten Verfügungsrechte an einem Unternehmen, die sich in der Unternehmensverfassung widerspiegeln, lassen sich in drei Rechtsblöcke aufteilen:¹⁴²

- Koordinationsrecht: Das Koordinationsrecht bezieht sich auf die laufende Planung, Organisation und Kontrolle der Produktion. Es umfaßt die Verfügungsrechte usus und abusus.
- Aneignungsrecht: Das Aneignungsrecht meint die Zuordnung der Unternehmensgewinne und -verluste (usus fructus).
- Veräußerungsrecht: Das Veräußerungsrecht betrifft die Möglichkeit der Auf- bzw. Abgabe des Unternehmens.

Unter Zugrundelegung dieser drei Verfügungsrechtsblöcke lassen sich in Anlehnung an Picot verschiedene rechtliche Grundtypen von Unternehmungen abgrenzen (siehe Tab. 5):

¹⁴⁰ Siehe Fischer, Marc (1994), S. 317.

¹⁴¹ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 8.

¹⁴² Siehe Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985): Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht. In: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Nr. 11/1985, S. 957f.

Tabelle 5: Verteilung von Verfügungsrechten bei ausgesuchten Unternehmenstypen¹⁴³

	Koordinationsrecht	Aneignungsrecht	Veräußerungsrecht
Klassische Unternehmung	Unternehmer	Unternehmer	Unternehmer
Publikumsgesellschaft	Manager	Anteilseigner	Anteilseigner
Öffentliche Unternehmung	Manager	Staat	Staat

Verteilung von Verfügungsrechten und Effizienz

Die Property-Rights-Theorie beschäftigt sich u.a. damit, wie sich die unterschiedlichen Unternehmensverfassungen (also die jeweilige Verteilung von Verfügungsrechten) auf die betriebliche Effizienz eines Unternehmens auswirken. Als Effizienzkriterium gilt dabei, in welchem Ausmaß es den Beteiligten möglich ist, ihr wirtschaftliches Handeln in der Unternehmung von solchen individuellen Nutzenüberlegungen leiten zu lassen, die zu einer weniger wirtschaftlichen Produktion führen, d.h. den Einsatz von Produktionsfaktoren unternehmensschädlich erhöhen.¹⁴⁴

Im weiteren wird das Verhältnis von Verfügungsrechten und Effizienz für folgende Unternehmenstypen näher beleuchtet:

- Klassische Unternehmung
- Publikumsgesellschaft
- Öffentliches Unternehmen

⇒ **Klassische Unternehmung**

Im Falle der klassischen Eigentümer-Unternehmung sind alle Arten von Verfügungsrechten in der Hand des Unternehmers vereinigt (d.h. die Verfügungsrechte sind unverdünnt). Er koordiniert die Leistungsbeiträge der eingesetzten Ressourcen und erhält als Nutzen dieser Koordinations- und Überwachungstätigkeit den ihm zustehenden Gewinn (das Residuum aus der Unternehmertätigkeit). Wegen seines Aneignungsrechts des Gewinns kann er die Erfolge seiner Arbeit selbst vereinnahmen. Das Veräußerungsrecht bietet ihm prinzipiell eine Kapitalisierung seiner Anstrengungen, denn das Unternehmen wird über den Kapitalmarkt öffentlich bewertet. Es zwingt ihn zugleich, das Unternehmen zukunftsbezogen zu lenken, wenn er dessen Wert für den Fall einer möglichen Veräußerung maximieren will.

¹⁴³ Tabelle in Anlehnung an Picot, Arnold (1981), S. 11. Siehe auch Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985), S. 962f. Vgl. Riekhoff, Hans-Christian (1984), S. 146.

¹⁴⁴ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 12.

Jede Verbesserung der Effizienz kommt ihm somit unmittelbar zugute. Es besteht deshalb für den klassischen Unternehmer unter Wettbewerbsbedingungen kein Anreiz, Unternehmensressourcen sachfremd zur Erhöhung des eigenen Nutzens einzusetzen: Unter Wettbewerbsbedingungen entspricht das Nutzenmaximierungsstreben weitgehend dem Gewinnmaximierungsstreben. Damit propagiert die Property-Rights-Theorie die klassische Unternehmung aufgrund ihrer unverdünnten Verfügungsrechte und der vollständigen Internalisierung externer Effekte als effizienteste Unternehmensverfassung.¹⁴⁵

⇒ **Publikumsgesellschaft**

In Publikumsgesellschaften tritt i.d.R. eine Trennung zwischen Eigentum (Aneignungs- und Veräußerungsrecht) und Verfügungsmacht (Koordinationsrecht) auf. Die zumeist zahlreichen Eigentümer (vor allem Aktionäre einer AG, aber prinzipiell auch GmbH-Anteilseigner) bestellen zur Führung der Unternehmung Manager. Dem Management wird von den Eigentümern auf Basis von Arbeitsverträgen das Koordinationsrecht abgetreten.

Durch die Trennung von Eigentum und Kontrolle - die Verdünnung von Verfügungsrechten - entstehen Freiräume für die Manager, die diese zur individuellen Nutzenmaximierung - auf Kosten der Effizienz der Unternehmung - ausnutzen können. Die Kosten der Eigentümer, das Management zu kontrollieren, sind i.d.R. recht hoch. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Spielraum für die Manager, den diese im Sinne ihrer jeweiligen Nutzenfunktion ausfüllen können (z.B. durch Ausweitung des Verwaltungs- und Dienstleistungspersonals für persönliche Zwecke).¹⁴⁶

Zwar ist die direkte Eigentümerkontrolle aus Kostengründen kaum praktikabel, doch existieren Surrogate, die das Management im Sinne der Eigentümer wirksam disziplinieren. Zu diesen Surrogaten gehört die Kontrolle durch den Kapitalmarkt (z.B. Höhe der Aktienkurse) und durch den Absatzmarkt (z.B. Kostensenkungsdruck durch Wettbewerb), aber auch die gezielte Stiftung von Konkurrenz zwischen Managern sowie die Art der Entlohnung.¹⁴⁷ Auf diese Mechanismen wird im Rahmen der Principal-Agent-Theorie noch näher eingegangen.

Das folgende einfache Beispiel soll die Wirkungsrichtung der Surrogate der Eigentümerkontrolle bereits jetzt veranschaulichen: Sollte ein Manager seine Freiräume auf Kosten des Unternehmens gewinnschädlich ausnutzen, so sinken ggf. die Aktienkurse des Unternehmens. Damit steigt die Gefahr, daß ein anderes Unternehmen größere Anteile des Unternehmens aufkauft. Der neue Miteigentümer wird nun versuchen, durch Austausch des bisherigen Managements die Ertragskraft des Unternehmens zu steigern. Da dieses vom Ma-

¹⁴⁵ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 12f. sowie Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985), S. 958.

¹⁴⁶ Siehe Picot, Arnold / Michaelis, Elke (1984), S. 258.

¹⁴⁷ Siehe ausführlich Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985), S. 958ff. sowie Picot, Arnold / Michaelis, Elke (1984), S. 259ff.

nagement nicht gewollt sein dürfte, wird es sich bemühen, die Aktienkurse nicht absichtlich durch gewinnschädliches Ausnutzen seiner Freiräume sinken zu lassen.

Die direkte Eigentümerkontrolle und ihre Surrogate sorgen bei dem Unternehmenstyp der Publikumsgesellschaft in den meisten Fällen für eine Beschränkung managerieller Freiräume. Deutliche Effizienzverluste aus der Trennung von Eigentum und Verfügungsmacht, also der Verdünnung von Verfügungsrechten, entstehen bei Publikumsgesellschaften daher i.d.R. nur unter speziellen Bedingungen. Diese sind z.B. ein ungenügender absatzmarktlicher Wettbewerb, eine sehr breite Kapitalstreuung bei relativ funktionsunfähigem, insbesondere informationsschwachem Kapitalmarkt, ein mangelhaftes Angebot an Führungskräften und schließlich eine inadäquate Unternehmensorganisation.¹⁴⁸

⇒ Öffentliches Unternehmen

Das öffentliche Unternehmen repräsentiert den Fall mit den am stärksten ausgedünnten Verfügungsrechten. Auch bei öffentlichen Unternehmen liegt das Koordinationsrecht bei angestellten Managern, das Aneignungs- und Veräußerungsrecht jedoch liegt mehrheitlich beim Staat. Der Staat wird von den Individuen einer Gesellschaft gebildet, so daß eigentlich jeder einzelne Staatsbürger als Miteigentümer/Anteilseigner des öffentlichen Unternehmens zu betrachten ist.

Der einzelne Staatsbürger hat kaum Anreize, seine „kollektiven Verfügungsrechte“, also sein Aneignungs- und Veräußerungsrecht, wahrzunehmen. Weder treffen ihn die Gewinne bzw. Verluste des Unternehmens direkt, noch kann er seine Anteile an der Unternehmung verkaufen. Für die Staatsbürger lohnt es sich daher nicht, sich für die Eigentümerinteressen einzusetzen. Die Nichtveräußerbarkeit von staatlichen Unternehmen führt deshalb nach Auffassung der Property-Rights-Theorie dazu, daß die erwarteten Erträge von Managemententscheidungen nicht kapitalisiert werden können und die Anreize für die Überwachung des Managements folglich gering sind.¹⁴⁹ Hinzu kommt, daß die Informations- und Kontrollkosten des einzelnen Staatsbürgers, als Miteigentümer die Arbeit eines öffentlichen Unternehmens zu überwachen, prohibitiv hoch sind.

Die Akteure, an die die Aufsicht über staatliche Unternehmen vom Staatsbürger delegiert ist (Regierungsvertreter und Verwaltungsmitarbeiter), sind ebenfalls nicht persönlich von den Erträgen und Verlusten der Unternehmen betroffen und verfolgen zudem andere individuelle Interessen. Da der Staatsbürger als eigentlicher Eigentümer öffentlicher Unternehmen keine Anreize verspürt, die Regierung auf Effizienzkontrollen zu verpflichten, nutzt diese

¹⁴⁸ Siehe Picot, Arnold (1981), S. 14f.

¹⁴⁹ Brücker, Herbert (1995), S. 68f.

z.B. ihren Freiraum, organisierte Interessengruppen mittels öffentlicher Unternehmen zu bedienen.¹⁵⁰

Auch die beauftragten Manager öffentlicher Unternehmen können i.d.R. aus erzielten Gewinnen keine eigenen Vorteile ziehen. Manager in öffentlichen Unternehmen verbessern jedoch ihre Position, wenn sie einen höheren als den betrieblich notwendigen Aufwand treiben und ihren Entscheidungsbereich ausweiten (z.B. durch Einstellung zusätzlichen Personals), was wiederum zu Ineffizienz führt.¹⁵¹

Neben einer geringen Motivation der Bürger bzw. der beauftragten Regierung zur Ausübung direkter Kontrolle des Managements ist auch festzustellen, daß die beschriebenen Surrogate der Eigentümerkontrolle bei öffentlichen Unternehmen weitgehend außer Kraft gesetzt sind: Aus Sicht des Kapitalmarktes steigt selbst im Falle geringer Wirtschaftlichkeit nicht die Gefahr einer Unternehmensübernahme und eines damit verbundenen Manager-Austausches. Selbst im Falle einer ungünstigen Kostensituation werden Manager in öffentlichen Unternehmen nicht durch den Absatzmarkt diszipliniert. Gerät ein Unternehmen in Staatsbesitz in die Verlustzone, weil es ineffizient arbeitet, so schießt der Staat in der Regel in Form eines Verlustausgleichs Geld nach. Die Bestrebungen von Regierungsvertretern und Politikern, die aus Ineffizienzen resultierenden niedrigen Gewinne bzw. Verluste zu beseitigen - z.B. durch Wechsel des Managements - fällt in staatlichen Unternehmen vergleichsweise schwach aus.¹⁵²

Aus Sicht der Property-Rights-Theorie besteht in öffentlichen Unternehmen durch die Verdünnung der Verfügungsrechte das geringste Effizienzinteresse, sowohl beim Eigentümer, dem Bürger bzw. der gewählten Regierung, als auch bei den beauftragten Managern.

Fazit

Es wurde gezeigt, daß mit dem stärksten Interesse an Effizienz in einem Unternehmen dann zu rechnen ist, wenn die Verfügungsrechte möglichst konzentriert sind. Aus Sicht des Effizienzziels resultiert aus der Property-Rights-Theorie damit ein Plädoyer für das „unverdünnte“ private Eigentum an Unternehmen. Die Hypothese der geringeren Effizienz staatlicher im Vergleich zu privaten Unternehmen ist von mehreren Vertretern der Property-Rights-Theorie nicht nur theoretisch belegt, sondern auch empirisch anhand von Kostenvergleichsstudien verifiziert worden - wie später gezeigt wird. Aus der Property-Rights-Theorie resultiert ein eindeutiges Gebot zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

¹⁵⁰ Siehe Zumbühl, Marcel (1978): Privatisierung staatlicher Wirtschaftstätigkeit - Notwendigkeit und Möglichkeiten? Zürich 1978, S. 39f.

¹⁵¹ Siehe Brücker, Herbert (1995), S. 69.

¹⁵² Siehe Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985), S. 963ff.

2.3.2.1.2 Perspektive der Principal-Agent-Theorie

Wirtschaftliches Handeln im allgemeinen und betriebliche Effizienz im besonderen werden durch Anreiz- und Sanktionsmechanismen bestimmt. Während Anreizmechanismen „Belohnungen“ für die Verwirklichung betrieblicher Effizienz darstellen, sorgen die Sanktionsmechanismen für „Bestrafungen“ im Falle der Verursachung betrieblicher Ineffizienz. Um aus theoretischer Sicht die Effizienz privater und öffentlicher Unternehmen beurteilen zu können, müssen also die in diesen Organisationen vorhandenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen analysiert werden. Genau dieses leistet die Principal-Agent-Theorie. Sie baut auf dem begrifflichen Fundament der Property-Rights-Theorie auf und ergänzt diese durch den Verweis auf die Bedeutung von Anreizstrukturen im Zusammenhang mit Auftraggeber (Principal)-Auftragnehmer (Agent)-Beziehungen.

Die Principal-Agent-Beziehung ist im Grundmodell eine Zwei-Personen-Beziehung, die insbesondere bei Trennung von Eigentum und Kontrolle auftritt: Agency-Beziehungen beschreiben das Verhältnis zweier rational handelnden Parteien, von denen eine als Principal und die andere als Agent bezeichnet wird. Der Principal delegiert eine Aufgabe an seinen Agent, die dieser für den Principal ausführt. Beide Parteien werden als Nutzenmaximierer angesehen, die aber unterschiedliche Interessen verfolgen können. Sind die Interessen beider Akteure unterschiedlich, so besteht eine Zieldivergenz zwischen Principal und Agent. Die unterschiedlichen Ziel- bzw. Nutzenfunktionen von Principal und Agent begründen ein „Agency Problem“, da der Agent i.d.R. gegenüber dem Principal auf dem betroffenen delegierten Entscheidungsfeld Informationsvorteile besitzt. Das wesentliche Kennzeichen einer Agency-Beziehung ist, daß der Agent eine Entscheidung trifft, die sich auf die Zielerreichung und Wohlfahrt des Principal auswirkt.¹⁵³

Man kann in diesem Fall zwei Typen von Principal-Agent-Problemen identifizieren:¹⁵⁴

- Zum einen kann das Problem der Hidden Action entstehen, wenn der Principal die Aktionen des Agent nicht beobachten kann. In diesem Fall besteht das Risiko für den Principal, daß der Agent ein suboptimales Anstrengungsniveau wählt und die vertraglichen Leistungen nicht erfüllt.
- Zum anderen kann sich das Problem der Hidden Information ergeben, wenn der Agent über die laufenden Geschäfte mehr weiß als der Principal, also relevante Entscheidungsinformationen nur dem Agent zugänglich sind.

¹⁵³ Siehe Thiele, Mouna (1994), S. 995. Vgl. Nieder, Lars (1993): Privatisierungsstrategien in Osteuropa. Eine Analyse im Lichte der Principal-Agent-Theorie. Reihe: Mitteilungen aus dem Institut für das Spar-, Giro-, und Kreditwesen an der Universität Bonn, Nr. 42. Bonn 1993, S. 3ff.

¹⁵⁴ Siehe Becker, Thomas (1993), S. 86f. sowie Thiele, Mouna (1994), S. 995.

Unter diesen gegebenen Bedingungen der Informationsasymmetrie und Zieldivergenz lautet das Ziel, Anreiz-Kompatibilität zwischen dem Principal und dem Agent herzustellen. Es werden Möglichkeiten der institutionellen Ausgestaltungen gesucht, welche die durch Agency-Probleme entstehenden Kosten für den Principal minimieren.

Das mit der Principal-Agent-Theorie faßbare Anreiz- und Kontrollproblem stellt sich prinzipiell unabhängig davon, ob es sich um ein öffentliches oder privates Unternehmen handelt. Es wird bei Trennung von Eigentum und Kontrolle in jedem Unternehmen hervorgerufen. Allerdings bestehen zwischen den Unternehmen Unterschiede im Aufbau der mehrstufigen Principal-Agent-Beziehungen: Im Falle privater Unternehmen bilden die Anteilseigner den Principal, bei öffentlichen Unternehmen hingegen ist dieses die Regierung, die aus gewählten Politikern besteht. Die Manager der Unternehmen sind ihre jeweiligen Agents.

Einen Überblick über (ausgesuchte) mehrstufige Principal-Agent-Beziehungen bei privaten und öffentlichen Unternehmen bietet Abb. 9:

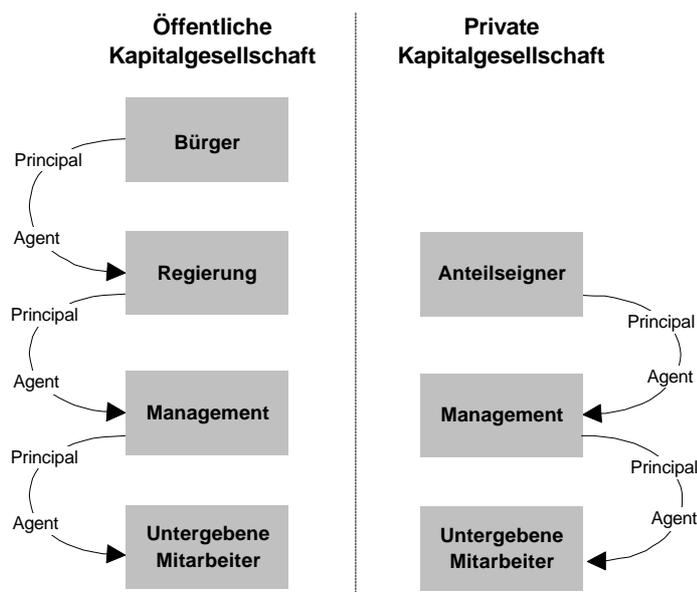


Abbildung 9: Principal-Agent-Beziehungen bei öffentl. und privater Kapitalgesellschaft¹⁵⁵

Principal-Agent-Beziehungen bei einer privaten Kapitalgesellschaft

Ein klassisches, in der Literatur häufig diskutiertes Agency-Problem, ist die Beziehung zwischen den Anteilseignern eines Unternehmens und dem von ihnen angestellten Management.¹⁵⁶ In Kapitalgesellschaften, gerade den Aktiengesellschaften, ist der Entrepreneur

¹⁵⁵ Abbildung in Anlehnung an Becker, Thomas (1993), S. 106.

¹⁵⁶ Siehe z.B. Becker, Thomas (1993), S. 83ff. Vgl. Thiele, Mouna (1994), S. 995.

klassischer Prägung kaum noch zu finden: Nicht den Anteilseignern obliegt die Führung dieser Unternehmen, sondern sie wird regelmäßig Managern übertragen. Diese Delegation von Verfügungsrechten von den Eigentümern auf das Management begründet eine institutionelle und personelle Differenzierung von Entscheidungsinstanz (Management) und Kontrollinstanz (Aufsichtsrat).¹⁵⁷

Bei einer privaten Unternehmung (im folgenden am Beispiel einer Aktiengesellschaft gezeigt), bilden die Kapitaleigner den Principal (siehe Abb. 9). Sie wollen für ihr eingesetztes Kapital eine maximale Rendite erzielen. Dafür bedienen sie sich eines Agents, des Managements, den sie mittels eines Aufsichtsrates kontrollieren (auch die Beziehung der Anteilseigner zum Aufsichtsrat kann übrigens als Principal-Agent-Beziehung interpretiert werden). Das Management ist wiederum Principal der im Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter. Die vorherige Abbildung verdeutlicht diese mehrstufigen Principal-Agent-Beziehungen.

Zwischen Anteilseignern und dem beauftragten Management liegt nun eine Agency-Situation vor, da das beauftragte Management seinen Handlungsspielraum zum eigenen Vorteil und zum Schaden der Anteilseigner ausnutzen kann. Ein privates Unternehmen verfügt jedoch über bestimmte Mechanismen, mit denen eine Anreiz-Kompatibilität zwischen Anteilseignern als Principal und Management als Agent hergestellt wird. Gibt der Principal Anteilseigner seinem Agent Management eine profitmaximierende Zielfunktion vor, dann kommen - neben der direkten betriebsinternen Kontrolle über den Aufsichtsrat - als indirekte externe Anreiz- und Kontrollmechanismen - zusätzlich folgende Mechanismen zum Tragen:¹⁵⁸

- Die Kontrolle durch den Aktienmarkt, der über die Höhe der Aktienkurse die Qualität der Managemententscheidungen bewertet (Capital Markets Control),
- die Kontrolle durch den Transfer der Verfügungsmacht, z.B. durch die Gefahr der Unternehmensübernahme (Takeover),
- die Kontrolle durch den Finanzmarkt, z.B. durch die Gefahr des Unternehmensbankrotts (Bankruptcy).

Diese Kontrollen bei Privatunternehmen orientieren sich am Gewinn und wirken somit im Interesse des Principal. Sie bringen damit die Interessen von Principal und Agent zur Deckung, womit die Agency-Problematik deutlich reduziert wird.

¹⁵⁷ Siehe Becker, Thomas (1993), S. 8. Obwohl im vorliegenden Beispiel von einer AG ausgegangen wird, sind die folgenden Ausführungen grundsätzlich auch auf andere Rechtsformen übertragbar.

¹⁵⁸ Siehe Yarrow, George (1989): Does Ownership matter? In: Veljanovski, Cento (1989): Privatisation & Competition. A Market Prospectus. London 1989, S. 53 sowie Nieder, Lars (1993), S. 4. Vgl. ähnlich Alexander, Ian / Mayer, Colin (1997): Incentives on Private Infrastructure Companies. World Bank Working Paper, January 1997. In: [Http:// www.worldbank.org / html / dec / Publications / Workpapers / WPS1700series / wps1735 / wps1735-abstract.html](http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1735/wps1735-abstract.html) am 3.3.1998 und Windisch, Rupert (1987), S. 19.

Principal-Agent-Beziehungen bei einer öffentlichen Kapitalgesellschaft

Das Principal-Agent-Modell wird im Falle öffentlicher Unternehmen etwas komplizierter: Im Unterschied zum Privatunternehmen fungiert die Regierung als Principal, in dessen Auftrag die Manager des öffentlichen Unternehmens als Agent arbeiten. Gleichzeitig bilden die Staatsbürger bzw. Wähler wiederum den Principal der Regierung. Wie bei einem privaten Unternehmen auch, ist das Management schließlich der Principal der unterstellten Mitarbeiter (siehe Abb. 9, S. 69). Es ist zu berücksichtigen, daß - je nach Erkenntnisinteresse - weitere Principal-Agent-Beziehungen identifizierbar sind.

Im folgenden sollen zwei Principal-Agent-Beziehungen bei öffentlichen Unternehmen näher analysiert werden: Die Beziehungen Bürger-Regierung und Regierung-Management. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche spezifischen Zieldivergenzen und Informationsasymmetrien auftreten können. Ergänzend wird auf theoretische Ansätze Bezug genommen, die bestimmte Aspekte der Principal-Agent-Theorie vertiefen oder diese ergänzen (z.B. die Bürokratietheorie).

Principal-Agent-Beziehung: Bürger-Regierung

Es wird hier angenommen, daß die Bürger öffentliche Unternehmen nur akzeptieren, wenn ein mehrheitliches öffentliches Bedürfnis nach bestimmten Leistungen besteht, z.B. ein Bedürfnis nach Sicherheit, Daseinsvorsorge oder Gesundheit. Es wird weiterhin unterstellt, daß die Bürger bzw. Wähler eine möglichst effiziente Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch Unternehmen in Staatsbesitz präferieren: Die Bürger, die ja i.d.R. auch Steuerzahler sind, haben ein Interesse an einem ökonomischen Umgang mit Steuermitteln und lehnen das Einstreichen von Renten durch einzelne Interessengruppen auf ihre Kosten ab. Im folgenden soll nun gezeigt werden, inwieweit und warum die Regierung bzw. gewählte Politiker als Agents von dieser Zielsetzung abweichen.¹⁵⁹

Die positive Theorie der Wirtschaftspolitik geht davon aus, daß der Erfolg von Politikern hauptsächlich am Gewinnen von Wahlen gemessen wird und daher wird jeder wirtschaftspolitische Akteur in einer Regierung primär seine eigennützigen wahlpolitischen Ziele verfolgen.¹⁶⁰ Die Folge dieses wahlpolitischen motivierten Handelns ist laut Bartel eine „Überdeterminierung öffentlicher Unternehmen durch Politiker mit dem Argument volkswirtschaftlichen Interesses bei tatsächlicher Verfolgung von partikularistischem Eigen- bzw. Parteiinteresse“.¹⁶¹

¹⁵⁹ Siehe hierzu auch das Schema zur Entscheidungsfindung in öffentlichen Unternehmen bei Blankart, Charles (1980), S. 117f.

¹⁶⁰ Siehe Bartel, Rainer (1990), S. 31f.

¹⁶¹ Ebd., S. 17.

Gerade die Möglichkeit, im öffentlichen Sektor auch andere als reine Rentabilitätsziele zu verfolgen, eröffnet Politikern die Chance, wahl- oder parteipolitisch nützliche Ziele mittels des öffentlichen Sektors durchzusetzen. Ein großer öffentlicher Sektor bietet den Politikern die Möglichkeit, Ziele wie z.B. den Verzicht auf Entlassungen, Preisbindungen oder die Vornahme bestimmter Investitionen durch direkte staatliche Einflußnahme auf die öffentlichen Unternehmen zu erreichen. Der Preis derartiger diskretionärer Eingriffe ist jedoch langfristig die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen, die damit letztlich zu einer finanziellen Belastung der öffentlichen Hand werden.¹⁶²

Fritz Knauss, ehemaliger Unterabteilungsleiter Privatisierungs- und Beteiligungspolitik im Bundesfinanzministerium, kommt in bezug auf Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand zu einer ähnlich pointierten Einschätzung: „Politik und Administration sind ständig in Versuchung, in die Unternehmen hineinzuregieren: Standorte sollen nach politischen, nicht betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten entschieden werden; Preise sollen stabil bleiben, obwohl die Kosten steigen; die Besetzung des Managements erfolgt häufig nach politischen, nicht fachlichen Gesichtspunkten; (...) Die Folgen dieser weltweit anzutreffenden Fehler in der Beteiligungsführung sind in der Regel Verluste. Und dann verläßt sich das Staatsunternehmen auf den großen Bruder Staatsbudget, das alles mit Steuermitteln und Kreditaufnahmen richten wird, um das Unternehmen nicht in Konkurs gehen zu lassen.“¹⁶³

Staatliche Interventionen, auch - oder vielleicht gerade - wenn sie sich offiziell dem „Gemeinwohl“ oder dem „öffentlichen Interesse“ verpflichtet fühlen, sind stets der Gefahr ausgesetzt, von politisch einflußreichen Partikularinteressen für ihre Zwecke eingenommen zu werden. Insbesondere Verbände und Interessengruppen versuchen, Einfluß auf die Politik der Regierung zu nehmen, um die Interessen ihrer Klientel auch mittels öffentlicher Unternehmen durchzusetzen: „Die politisch Verantwortlichen verlieren ihre Autonomie unter dem Druck von Verbandsvertretern, welche die Bedingungen politischen Überlebens in der Demokratie für ihre eigene Existenzsicherung wohl zu nutzen wissen. Diese hängt vor allem davon ab, ob es ihnen gelingt, Einkommenschancen für ihre Mitglieder mit Hilfe politisch erwirkter Privilegien zu erschließen, zu sichern oder zu verbessern. Solche Renten stellen für die Begünstigten ein Substitut für Ergebnisse von Wettbewerbsleistungen im Marktprozeß dar.“¹⁶⁴

Die wirksame Einflußnahme rentensuchender Interessenvertreter, die auf die Regierung Druck ausüben, führt nach Streit zu einer institutionellen Verkrustung: Da die Renten i.d.R.

¹⁶² Vgl. ebd., S. 31.

¹⁶³ Knauss, Fritz (1993): Privatisierung - eine Daueraufgabe. Bisherige Politik soll weitergeführt werden. In: Berliner Behördenspiegel, Nr. 3/1993.

¹⁶⁴ Streit, Manfred E. (1993): Entstaatlichung der Wirtschaft - Eine ordnungspolitische Notwendigkeit. In: Beschränkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft. Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e.V. Köln, Heft 155. Köln 1993, S. 3. Vgl. ähnlich Blankart, Charles (1980), S. 124f.

auf Kompensation oder Schutz vor Wettbewerbswirkungen beruhen, wird die Selektionskraft des Marktprozesses ebenso geschwächt wie seine Restabilisierungsfähigkeit durch Anpassung. Auf neue Herausforderungen (z.B. Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung infolge der Globalisierung) kann nunmehr weniger gut reagiert werden; statt dessen wird wiederum versucht, die vorausgegangenen wirtschaftspolitischen Fehler mit einer erneuten systemschädigenden Ausweitung der Staatstätigkeit aufzufangen. Laut Streit wird diese Entwicklung in Kombination mit der hohen Regelungsdichte und wachsenden Beitraglasten durch die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu einem Prozeß des „schleichenden Sozialismus“ führen und den Konflikt zwischen Sozialpolitik und ökonomischer Zukunftsvorsorge verstärken.¹⁶⁵

Die Privatisierungsbefürworter Hamer/Gebhardt unterstellen Politikern sogar ein über wahl- oder parteipolitische Motive hinausgehendes Eigeninteresse an öffentlichen Unternehmen: „In vielen Fällen stellen angebliche Kollektivbedürfnisse in Wirklichkeit nur das Bedürfnis weniger dar, die sich auf diese Weise ein Betätigungsfeld, Einkommen, Macht oder Ansehen verschaffen wollen. (...) Das ‚öffentliche Bedürfnis‘ oder ‚Kollektivbedürfnis‘ ist deshalb in vielen Fällen längst Mißbrauchsvorwand, mit dem die jeweils herrschende Funktionärschicht ihre Einzelbedürfnisse oder die Bedürfnisse der sie tragenden Pressure-groups finanziell auf die Allgemeinheit umzulegen sucht.“¹⁶⁶

Eine Art derartigen Mißbrauchs öffentlicher Unternehmen stellt die Ämterpatronage dar: „Ausgediente Politiker, Parteifreunde und Gewerkschaftsfunktionäre“ werden in öffentlichen Unternehmen untergebracht und ihnen somit „soziale Absicherung, weitgehende Unkontrollierbarkeit und außerdem auch noch die Mißbrauchsmöglichkeit aller Einrichtungen des öffentlichen Verbandes für ihre zweckfremde Tätigkeit (z.B. politische Arbeit) verschafft. So werden die meisten Fälle von Ämterpatronage zu einer Kostenbelastung der öffentlichen Leistungsbereiche, die letztlich auf Kosten der Steuerzahler oder Gebührenzahler geht. Durch echte Privatisierung (...) würden diese Bereiche unabhängiger, die Einstellungspraxis ihrer Mitarbeiter mehr fachlich-ökonomischen Gesichtspunkten unterworfen und damit die Ämterpatronage reduziert.“¹⁶⁷

Principal-Agent-Beziehung: Regierung-Management

Für die Motivation des Managements (Agent), im Sinne der Regierung (Principal) zu handeln, sind bei einem Unternehmen die vorhandenen Anreiz- und Kontrollmechanismen entscheidend. Wie gezeigt wurde, sind öffentliche Unternehmen nicht dem gleichen Wettbewerb wie private Unternehmen ausgesetzt und können durch den Zugang zu öffentlichen

¹⁶⁵ Siehe Streit, Manfred E. (1993), S. 3ff.

¹⁶⁶ Hamer/Gebhardt (1992), S. 33f.

¹⁶⁷ Ebd., S. 48.

Mitteln auch bei hohen Verlusten lange überleben. Da bei öffentlichen Unternehmen die Drohung durch Takeover und Bankruptcy wegfällt, vermindert sich der Anreiz zu effizientem Verhalten erheblich. Die diskretionären Handlungsspielräume der Manager, die mit der Führung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen beauftragt sind, sind daher viel größer als die der Agents in privaten Unternehmen.¹⁶⁸

Die ökonomische Theorie der Bürokratie führt die Ineffizienz von bürokratischen Strukturen - wie sie oft bei öffentlichen Unternehmen zu beobachten sind - ähnlich der Principal-Agent-Theorie - auf falsch konzipierte Anreizmechanismen zurück. Es wird die Hypothese aufgestellt, daß aufgrund der vergleichsweise stärker bürokratischen Organisation in öffentlichen Unternehmen die Zieldivergenz zwischen Regierung, Managern und Mitarbeitern systematisch größer ist als in privaten Unternehmen. Vorausgesetzt wird, daß natürlich auch die Beschäftigten im öffentlichen Unternehmen sich nicht nur dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen, sondern - wie die Neue Institutionenökonomik lebensnah propagiert - gerade die eigene Nutzenmaximierung zum Ziel haben.¹⁶⁹

Die Ineffizienz der öffentlichen Unternehmen (wie auch der Verwaltung) beruht nach der Theorie der Bürokratie auf einer systemimmanenten Fehllenkung der Anreizmechanismen. Nur im Rahmen der eigenen Interessen arbeitet die Bürokratie „effizient“, d.h. es wird Spielraum für die Verfolgung eigener Interessen erwirkt. Dieses Eigeninteresse kann z.B. im Managerial Slack (eine ruhige Kugel schieben) bestehen, dem Gold Plating (der großzügigen Ausstattung), der Verfolgung verteilungspolitischer Ziele oder der Gewährung speziellen Kündigungsschutzes und großzügiger Pensionen.¹⁷⁰

Ziele wie Einkommen, Prestige und Macht eines Managers korrelieren in bürokratischen Organisationen positiv mit der Höhe der verwalteten Budgetmittel und der Anzahl der unterstellten Mitarbeiter. Um ihre persönlichen Ziele erreichen zu können, müssen Manager des öffentlichen Unternehmens folglich permanent versuchen, ihre Aufgabenbereiche auszuweiten und somit das ihnen zur Verfügung gestellte Budget in die Höhe zu treiben. Dies führt zum einen zu Allokationsineffizienz, weil mehr öffentliche Leistungen als optimal produziert werden. Zum anderen kommt es zu Produktionsineffizienz, weil die Kosten der Leistungserstellung höher sind, als es nötig wäre.

Auch in bezug auf die Principal-Agent-Beziehung zwischen Regierung und Management eines öffentlichen Unternehmens spielen Interessengruppen eine große Rolle. Nicht nur die Regierung, sondern auch das Management selbst wird direkt durch rentensuchende Verbände und Interessengruppe beeinflusst. Eine besondere Rolle kommt dabei den Gewerk-

¹⁶⁸ Vgl. Brücker, Herbert (1995), S. 70 sowie Spelthahn, Sabine (1994): Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser. Wiesbaden 1994, S. 32.

¹⁶⁹ Siehe Bartel, Rainer (1990), S. 33f.

¹⁷⁰ Vgl. Windisch, Rupert (1987), S. 19f. Vgl. Blankart, Charles (1980), S. 130f.

schaften zu: Bei der Theorie des Gewerkschaftseinflusses auf die Unternehmenseffizienz wird davon ausgegangen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Effektivität gewerkschaftlicher Aktivitäten in öffentlichen Unternehmen grundsätzlich höher sind als in privaten Unternehmen. Aufgrund ihrer im öffentlichen Unternehmen i.d.R. stark abgesicherten Position können sie relativ bedeutenden Einfluß auf unternehmensinterne Verwaltungsnormen und deren Handhabung ausüben. Die dicht und gut organisierten Mitarbeiter in der öffentlichen Wirtschaft können daher oftmals eine Realloohnerhöhung und eine gleichzeitige Erhaltung der Beschäftigung durchsetzen.¹⁷¹ Aus diesen Betrachtungen folgt Bartel, „daß in öffentlichen Unternehmen aufgrund des vergleichsweise großen Gewerkschaftseinflusses ein größeres Ausmaß an Produktionsineffizienz auftritt.“¹⁷²

Abschwächung des Principal-Agent-Problems durch Privatisierung

Die Agents Regierung bzw. Management verhalten sich innerhalb der von ihnen vorgefundenen institutionellen Restriktionen rational und damit auf ihr Eigeninteresse bezogen effizient.¹⁷³ Doch zur Aufrechterhaltung ihrer individueller Vorteile wird ein Gutteil von Ressourcen verschleudert. So werden z.B. Zeit, unternehmerische und journalistische Fähigkeiten sowie finanzielle Aufwendungen dazu verbraucht, die eigenen Interessen in Form von individuellen Renten zu verteidigen bzw. zu vergrößern. Diese Ressourcen könnten aus Sicht des öffentlichen Interesses einer produktiveren Verwendung zugeführt werden.¹⁷⁴

Aus Perspektive der Principal-Agent-Theorie impliziert die Privatisierung eine Abschwächung der genannten Agency-Probleme. Die resultierenden Effizienzvorteile einer Privatisierung ergeben sich einerseits aus der veränderten Zielfunktion des nunmehr privaten Principals Anteilseigner, andererseits aus den veränderten institutionellen Kontrollmechanismen, denen der Agent Management unterliegt.¹⁷⁵

- Während der Principal Staat bei einer öffentlichen Unternehmensbeteiligung i.d.R. eine multiple Zielfunktion verfolgt, bestehend aus dem öffentlichen Aufgabenziel sowie wirtschaftspolitischen und eigennützigen Zielen (z.B. Verteilungsaspekte, Vollbeschäftigung, Ämterpatronage), wird nach einer Privatisierung die Zielfunktion des privaten Principals als eindimensional, stabil und gewinnmaximierend interpretiert. Die

¹⁷¹ Siehe Bartel, Rainer (1990), S. 34f.

¹⁷² Ebd., S. 35.

¹⁷³ Es sei erwähnt, daß sich selbstverständlich auch die Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter in öffentlichen Unternehmen in bezug auf ihr Eigeninteresse rational verhalten, indem sie das Machtvakuum ausfüllen, das der öffentliche Eigentümer aufgrund fehlender oder dysfunktionaler Anreizstrukturen hinterläßt.

¹⁷⁴ Siehe Spelthahn, Sabine (1994), S. 33.

¹⁷⁵ Vgl. Nieder, Lars (1993), S. 4f.

tiert. Die veränderte Zielsetzung im Unternehmen nach einer Privatisierung impliziert dann erstens eine reine Orientierung an der Produktion, weil wirtschaftspolitische und allokativen Aspekte entfallen. Zweitens ergeben sich für den Agent Management erhöhte Kontrollanreize, weil er bei einem privaten Principal nunmehr an den Ertragszuwächsen einer verbesserten Effizienz in Form einer Gewinnbeteiligung partizipieren kann. Drittens wird eine direkte Eigentümerkontrolle erleichtert und damit der Mißbrauch von Handlungsspielräumen durch das Management geringer. Auch die bei einer öffentlichen Zielsetzung häufigen Kursänderungen infolge möglicherweise inkonsistenter (wahl-)politischer Interventionen fallen weg. Durch eine Privatisierung kann der systematisch bedingten Interventionsneigung der politisch Handelnden erschwerte Realisierungsbedingungen entgegengesetzt werden. Die Produktionseffizienz steigt.¹⁷⁶

- Die Anreiz- und Kontrollmechanismen des Kapitalmarktes für die Regierung bzw. das Management im Sinne der Anteilseigner zu handeln, sind im Falle eines öffentlichen Unternehmens erheblich abgeschwächt. Die Eigentümer (Staatsbürger) können ihre Anteile schließlich nicht frei transferieren, wodurch der Aktienpreis seine Informations- und Kontrollfunktion verliert und ein möglicher Kontrolltransfer durch Takeover nicht stattfinden kann. Die Finanzdisziplin wird durch die Einbindung des Unternehmens in die öffentlichen Verwaltungsstrukturen tendenziell aufgeweicht. Da die öffentliche Hand letztlich für entstehende Verluste aufkommt, fällt auch die Disziplinierung des Managements durch ein mögliches Bankruptcy weg. Nach einer Privatisierung wird der nunmehr private Agent - wie gezeigt - vor allem durch den Kapitalmarkt kontrolliert. Seine Möglichkeiten und Anreize, von den Zielen des Principals Anteilseigner abzuweichen, werden damit erheblich eingeschränkt.

Auch die Principal-Agent-Theorie liefert damit eine Begründung, warum die Produktionseffizienz aufgrund unterschiedlich ausgeprägter Anreiz- und Kontrollstrukturen in privaten Unternehmen größer ist als in öffentlichen.

Nicht unerwähnt bleiben sollte allerdings, daß laut der Principal-Agent-Theorie neben den Eigentumsbedingungen auch die Wettbewerbs- und Regulierungsstrukturen (und die damit verbundenen Anreize für das Management) eine bedeutsame Determinante der Unterneh-

¹⁷⁶ Vgl. Bartel, Rainer (1990), S. 32.

menseffizienz darstellen. Die Leistung von Managern hängt wesentlich davon ab, in welchem Maße Unternehmen einem nicht-reglementierten Wettbewerb ausgesetzt sind.¹⁷⁷

Ähnlich wie beim Vorliegen eines öffentlichen Unternehmens, resultieren auch im Falle eines unregulierten privaten Monopols oder fehlender Wettbewerbsbedingungen erhebliche Principal-Agent-Probleme, die zu Produktions- und Allokationsineffizienz führen. Die Bedeutung von Wettbewerbsstrukturen zeigt sich darin, daß auch ein privates Unternehmen der Gefahr der Ineffizienz ausgesetzt ist, wenn es keinem oder nur schwachem Wettbewerb ausgesetzt wird. Schließlich hat auch das Management privater Unternehmen Interesse an der Durchsetzung eigener, jedoch unternehmensschädlicher Ziele (z.B. den Arbeitseinsatz zu minimieren). Wie die Principal-Agent-Theorie gezeigt hat, werden solche Aktivitäten vor allem durch den Einfluß des Kapitalmarktes unterdrückt. Diese Anreiz- und Kontrollmechanismen sind ähnlich wie bei öffentlichen Unternehmen jedoch auch im Falle großer privater Monopole nicht wirksam, da mit einem Bankrott oder einer Übernahme durch andere Unternehmen kaum zu rechnen ist. Es ist damit zu erwarten, daß sich große private Monopole ohne Wettbewerbsstrukturen von staatlichen Monopolen im Grad der Produktionseffizienz nicht wesentlich unterscheiden. Hier zeigt sich, es ist „nicht allein die Eigentumsform an sich, sondern die Interaktion zwischen beidem, dem Wettbewerb und der Eigentumsstruktur, welche die Effizienz hervorbringt.“¹⁷⁸

Weiterhin muß berücksichtigt werden, daß private Unternehmen die Tatsache, effizienter produzieren zu können als öffentliche, nicht von sich aus dazu nutzen werden, ihre Leistungen zu geringeren Preisen anzubieten. Private, unverdünnte Verfügungsrechte sorgen für geringere Kosten, nicht per se für geringere Preise. Die Unternehmen werden gemäß ihrer Neigung zur Gewinnmaximierung versuchen, höhere Profite zu erzielen. Erst der Wettbewerb sorgt dafür, daß die Unternehmen ihren Vorteil effizienterer Produktion in Form geringerer Preise an ihre Kunden weitergeben.¹⁷⁹

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet dies: Wenn öffentliche Unternehmen privatisiert werden, sollte aus Sicht der Principal-Agent-Theorie soweit wie möglich gewährleistet sein, daß wirksame Anreiz- und Wettbewerbsstrukturen vorhanden sind oder geschaffen werden.

Fazit

Anhand der Principal-Agent-Theorie wird deutlich, daß die Eigentumsfrage (privat oder öffentlich) aufgrund unterschiedlicher Anreizstrukturen einen entscheidenden Einfluß darauf hat, ob ein Unternehmen effizient arbeitet oder nicht. Zusammenfassend resultiert ebenso

¹⁷⁷ Siehe Pommerehne, Werner (1990): Genügt bloßes Reprivatisieren? In: Aufderheide, Detlef (1990) (Hg.): Deregulierung und Privatisierung. Stuttgart 1990, S. 28ff. und Nieder, Lars (1993), S. 2.

¹⁷⁸ Pommerehne, Werner (1990), S. 43. Vgl. Spelthahn, Sabine (1994), S. 33.

¹⁷⁹ Siehe Zumbühl, Marcel (1978), S. 46f.

wie aus der Property-Rights-Theorie auch aus dem Principal-Agent-Ansatz ein eindeutiges Privatisierungsgebot, wobei zudem der Herstellung eines funktionierenden Wettbewerbs eine besondere Priorität eingeräumt werden sollte.

2.3.2.1.3 Empirische Effizienz-Vergleichsstudien

Die Ablehnung öffentlicher Unternehmen aus Sicht der Property-Rights-Theorie und des Principal-Agent-Ansatzes wird auch durch eine Reihe von empirischen Vergleichsstudien zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen untermauert. Es liegen eine Vielzahl von Kostenvergleichsstudien vor, die überwiegend die in den Theorieansätzen nachgewiesene Ineffizienz öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen bestätigen. Siegmund bietet eine Übersicht von empirischen Kostenvergleichsstudien, wonach 57 Studien zu dem Ergebnis kamen, daß private Unternehmen effizienter arbeiten, 17 stellten Effizienzgleichheit fest und nur sieben zeigten einen Effizienzvorteil für staatliche Unternehmen.¹⁸⁰

Die vorliegenden Studien lassen sich in sektorale und zeitliche Kostenvergleichsstudien unterteilen. Bei einem zeitlichen Kostenvergleich wird bei einem Unternehmen eine empirische Erhebung vor und nach einer Privatisierung vollzogen. Im weitaus häufiger untersuchten Fall des sektoralen Vergleichs werden öffentliche mit privatwirtschaftlichen Unternehmen mit jeweils gleicher Aufgabenstellung verglichen (z.B. Müllabfuhr, Transport).

Die meisten Vergleichsstudien beschränken sich bei ihrer Effizienzanalyse auf die einzelwirtschaftlichen Kosten als Bewertungsmaßstab. Kostenvergleiche setzen vor allem die Gleichartigkeit des Output zweier Unternehmen voraus. Da diese Bedingung selten gegeben ist, ist eine Eliminierung jener Kosten notwendig, die für die Unterschiede im Leistungsprogramm zweier Unternehmen angefallen sind. Angesichts der in der Praxis üblichen anteiligen - oftmals willkürlichen - Zurechnung von Gemeinkosten auf alle Teile des Leistungsprogramms, ist dieses jedoch nur beschränkt möglich. Wie Budäus zeigt, sind aus diesem und weiteren Gründen Vergleichsstudien, die nur an den Kosten ansetzen, mit Vorsicht zu betrachten.¹⁸¹ Notwendig scheint stets eine vollständige Offenlegung der analytischen Herangehensweise bei einem Kostenvergleich zwischen öffentlicher und privater Produktion. Kostenvergleichsstudien (insbesondere wenn sie im Auftrag eines interessegeleiteten Verbands erstellt worden sind), die ihre empirische Vorgehensweise nicht offenlegen, setzen

¹⁸⁰ Siehe Siegmund, Uwe (1997 a), S. 36f. Einen Überblick über Kostenvergleichsstudien geben auch Budäus, Dietrich (1988): Einzelwirtschaftliche Effizienzanalyse privater und öffentlicher Leistungserstellung in der Privatisierungsdiskussion. In: Brede, Helmut (1988), S. 208ff. und Spelthahn, Sabine (1994), S. 36ff und Pommerehne, Werner (1990), S. 33ff. und Bös, Dieter (1991), S. 50ff. sowie Blankart, Charles (1980), S. 152ff.

¹⁸¹ Siehe Budäus, Dietrich (1988), S. 214ff.

sich dem Verdacht aus, durch die Berücksichtigung oder aber Vernachlässigung bestimmter Faktoren ein zuvor festgelegtes Ergebnis zu produzieren.

Im folgenden sollen kurz zwei Vergleichsstudien exemplarisch näher betrachtet werden, die über reine Kostenvergleiche hinausgehen und sich durch eine differenzierte Herangehensweise auszeichnen. Zudem handelt es sich in beiden Fällen um unabhängige wissenschaftliche Arbeiten, die nicht im Auftrag eines Verbandes erstellt wurden.

Die Studie von Picot und Kaulmann (1985)

Die empirische Arbeit von Picot und Kaulmann über industrielle Großunternehmen¹⁸² in Staatseigentum verwendet statt des eindimensionalen Maßstabs Kosten als Effizienzindikatoren die Eigenkapitalquote, Produktivität und Rentabilität von Unternehmen. Bei der Untersuchung von Picot/Kaulmann wurden ausschließlich industrielle Großunternehmen in privatem und öffentlichem Besitz verglichen, die in nationalem und internationalem Wettbewerb stehen. Als Datenquelle wurde die Liste „The Foreign 500“ aus der Zeitschrift Fortune für die Jahre 1978 bis 1982 herangezogen.

Diese Studie ist besonders bemerkenswert, da sie als Hintergrund der Effizienzanalyse die Property-Rights-Theorie zugrundelegt und damit über ein solides analytisches Fundament verfügt: Wie zuvor in dieser Arbeit dargelegt, resultieren die Ineffizienzen öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen aus der Verdünnung der Verfügungsrechte. Zum einen liegt eine zu geringe direkte Eigentümerkontrolle vor, zum anderen sind auch deren Surrogate kaum wirksam (wie z.B. die Kontrolle durch den Kapital- und Absatzmarkt). Die Folge sind relativ größere Freiräume für Manager (und Politiker), die zu Effizienzmindierungen führen.

Wie gemäß der zugrundeliegenden Theorie zu erwarten war, haben die Autoren ihr aus der Property-Rights-Theorie abgeleitetes Hypothesensystem bestätigen können, und bei öffentlichen Unternehmen eine signifikant niedrigere Produktivität, Rentabilität und Eigenkapitalquote ermittelt als bei Unternehmen in privatem Eigentum. Picot/Kaulmann kommen zusammenfassend zu dem Ergebnis: „Überführung in Staatseigentum zieht langfristig Effizienzmindierungen, Überführung in Privateigentum Effizienzsteigerungen für die jeweils betroffenen Unternehmen nach sich.“¹⁸³

¹⁸² Siehe Picot, Arnold / Kaulmann, Thomas (1985), S. 956ff.

¹⁸³ Siehe ebd., S. 977. Vgl. Yarrow, George (1986): Privatization in Theory and Practice. In: Economic Policy, Nr. 2/1986, S. 332.

Die Studie von Megginson et al. (1994)

Die Studie von Megginson et al. gehört zu den wenigen Studien, die einen zeitlichen Vergleich vorgenommen haben zwischen der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen vor und nach einer Privatisierung. Insgesamt wurden 61 Unternehmen aus 18 Ländern und 32 industriellen Bereichen vor und nach ihrer vollständigen bzw. teilweisen Privatisierung hinsichtlich ihrer finanziellen und operativen Performanz untersucht.

Die empirischen Ergebnisse der Studie zeigen ein signifikantes Wachstum der Gewinne bei rd. 69% der Unternehmen, einen durchschnittlichen Anstieg der Umsätze pro Mitarbeiter um fast 11 Prozentpunkte¹⁸⁴ sowie eine deutliche Zunahme der Mitarbeiterzahl nach der Privatisierung.¹⁸⁵

Ohne eine weitere Ursachenanalyse für die Verbesserungen der ökonomischen Leistungsfähigkeit privatisierter Unternehmen vorzunehmen, kommen Megginson et al. zu dem Ergebnis: „Our results document strong performance improvements, achieved surprisingly without sacrificing employment security. Specifically, after being privatized, firms increase real sales, become more profitable, increase their capital investments spending, improve their operating efficiency, and increase their work force.“¹⁸⁶

Fazit

Obwohl es gewerkschaftsnahe Autoren regelmäßig bestreiten, so deutet der empirische Befund der zahlreichen Vergleichsstudien - trotz aller gebotenen Vorsicht aufgrund der methodischen Vorgehensweise - deutlich darauf hin, daß öffentliche Unternehmen weniger effizient arbeiten als private.

2.3.2.2 Gesamtwirtschaftliche Ebene

Während auf der wirtschaftlichen Bezugsebene der Betriebswirtschaft die Privatisierung vor allem unter dem Kriterium der Produktionseffizienz betrachtet wird, ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine wohlfahrtstheoretische Perspektive notwendig. Bei der Abwägung einer Privatisierung greift eine ausschließliche Berücksichtigung quantitativer Entscheidungskriterien im Bereich der Produktionseffizienz zu kurz, obgleich unbestritten ist, daß leistungsfähige Unternehmen für eine wettbewerbsfähige Volkswirtschaft notwendig sind. Auch

¹⁸⁴ Hierzu wurde das Jahr der Privatisierung mit dem Wert 100 indiziert. Die Zunahme bezieht sich auf einen Vergleich der durchschnittlichen Umsätze in den Perioden drei Jahre vor (95,6%) und drei Jahre nach der Privatisierung (106,2%).

¹⁸⁵ Siehe ausführlich Megginson / Nash / Randenborgh (1994), S. 424ff.

¹⁸⁶ Ebd. (1994), S. 403.

die Auswirkungen von Privatisierungen auf die Allokationseffizienz müssen beachtet werden, um eine gesamtwirtschaftliche Nettowohlfahrtsverschlechterung auszuschließen.¹⁸⁷

Allokative Effizienz liegt vor, wenn jene Menge von Gütern und Dienstleistungen hergestellt bzw. angeboten wird, die die Individuen auf dem Markt nachfragen.¹⁸⁸ Allokative Effizienz bedeutet also, daß die Produktionsfaktoren einer Volkswirtschaft im Hinblick auf alternative Verwendungszwecke optimal verteilt sind. Die allokative Effizienz beurteilt nicht wie (Produktionseffizienz), sondern was produziert wird. Allokative Ineffizienzen entstehen dann, wenn bei gegebener Effizienz der Produktion zu viel oder zu wenig eines Gutes produziert wird.¹⁸⁹ Allokationseffizienz ist vor allem eine Funktion des Marktes, d.h. ein funktionierender Markt mit Wettbewerbsbedingungen gilt in der volkswirtschaftlichen Theorie als Gewährleister hoher allokativer Effizienz.¹⁹⁰

Für die Bestimmung der Effizienz einer Veränderung der Güterallokation sind in der Volkswirtschaftslehre zwei Begriffe am geläufigsten: Das Pareto-Kriterium und das Kompensationskriterium. Nach dem Pareto-Kriterium ist eine Veränderung dann effizient, wenn sie wenigstens ein Individuum (subjektiv) besser, und kein anderes (subjektiv) schlechter stellt als zuvor. Eine Anwendung des Pareto-Kriteriums würde voraussetzen, daß man die Zustimmung aller von einer Veränderung Betroffenen feststellen könnte. Die mangelnde Praktikabilität des Pareto-Kriteriums führte zur Entwicklung des Kompensationskriteriums. Danach ist eine allokative Veränderung dann effizient, wenn sie es den Gewinnern der Veränderung erlauben würde, die Verlierer in Geld zu kompensieren, so daß diese nicht schlechter gestellt sind als zuvor und erstgenannte noch einen Nettovorteil behalten. Es sind externe Beobachter, z.B. Ökonomen, die versuchen, eine objektive Schätzung der Vor- und Nachteile einer Veränderung vorzunehmen. Für diesen Kompensationstest werden verfügbare Daten und ökonomische Methoden herangezogen. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die aus der Kosten-Nutzen-Analyse gefolgerten Kompensationsmöglichkeiten hypothetischer Natur sind: Oft kommt es nicht zu tatsächlichen Zahlungen zwischen Gewinnern und Verlierern. Wenn im folgenden von Allokationseffizienz die Rede ist, so ist damit im folgenden der aus dem Kompensationskriterium ableitbare Effizienzbegriff gemeint.¹⁹¹

Es werden in der Wirtschaftswissenschaft verschiedene Fälle des Marktversagens diskutiert, die ein staatliches Eingreifen erforderlich erscheinen lassen, um Wohlfahrtsverluste in Form allokativer Ineffizienz zu verhindern. Gerade in Bereichen, in denen eine marktliche Koordination nicht effizient funktioniert, sind in Deutschland öffentliche Unter-

¹⁸⁷ Vgl. Bartel, Rainer (1990), S. 44.

¹⁸⁸ Siehe Blankart, Charles (1980), S. 13.

¹⁸⁹ Siehe Zumbühl, Marcel (1978), S. 13.

¹⁹⁰ Siehe Nieder, Lars (1993), S. 2.

¹⁹¹ Siehe ausführlich Windisch, Rupert (1987), S. 8f.

nehmen tätig. Im folgenden soll aufgezeigt werden, daß jedoch auch in diesen Ausnahmebereichen öffentliche Unternehmen nicht erforderlich sind, sondern die Handlungsalternativen der Regulierung oder aber der vetofähigen öffentlichen Minderheitsbeteiligung i.d.R. ausreichen. Eine Vielzahl von Unternehmen, die heute noch mehrheitlich in öffentlicher Hand sind, könnten daher ohne negative Effekte auf die Allokationseffizienz privatisiert werden.

2.3.2.2.1 Marktversagen - Notwendigkeit staatlicher Intervention

In der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie gilt der vollkommene Markt als das effizienteste Allokations- und Kontrollinstrument. Dabei handelt es sich jedoch um ein idealtypisches Konstrukt, denn es können in der Praxis verschiedene Formen des Marktversagens auftreten. Im Falle eines Marktversagens kann das Verhalten eines privaten Unternehmens einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust zur Folge haben, woraus die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens resultiert. Das Versagen oder ineffiziente Funktionieren privater Märkte ergibt sich gemäß der sog. normativen Regulierungstheorie bei folgenden Gütern und Dienstleistungen:

- Öffentliche Güter wie Verteidigung, Recht oder Umweltschutz werden nicht allein von privaten Märkten bereitgestellt. Da jeder automatisch in den Genuß ihrer Vorteile kommt, ist niemand bereit, dafür spezielle Zahlungen zu leisten. Der Staat kann jedoch dafür sorgen, daß sie angeboten werden und die Kosten dem Steuerzahler auferlegen (ähnlich wie bei meritorischen Gütern).¹⁹²
- Externe Effekte liegen dann vor, wenn Tauschakte oder die Nutzung von Verfügungsrechten, z.B. in einem Produktionsprozeß, dazu führen, daß die Auswirkungen nicht allein den Eigentümer, sondern auch Dritte betreffen. Diese externen Effekte, die positiv oder negativ für Dritte sein können, werden nicht über das Preissystem übertragen. Negative Externalitäten liegen z.B. im Falle der Umweltverschmutzung vor: Ein typischer Fall ist eine industrielle Produktion, bei der Umweltverschmutzung in Form von Abgasen entsteht, die Dritte belastet oder gar ihre Gesundheit schädigt, wobei dieser Vorgang jedoch vom Markt ignoriert wird.

¹⁹² Ein Gut ist dann öffentlich, wenn wenigstens eines der folgenden Merkmale vorliegt: Nichtrivalität des Konsums, Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips und Nichtzurückweisbarkeit. Siehe ausführlich Eschenbach, Rolf (1993) (Hg.): Privatisierung öffentlicher Leistungen: Beurteilung - strategische Optionen - volkswirtschaftliche Konsequenzen. Wien 1993, S. 46. Vgl. Krakowski, Michael (1988), S. 76f.

- Asymmetrische Informationsverteilung zwischen Nachfragern und Anbietern kann zu einem Versagen von Märkten führen. Für ihre Entscheidungen benötigen beide Parteien jeweils Informationen über die Eigenschaften der gehandelten Produkte und ihres Marktpartners. Obwohl in den meisten Märkten ohne Bedeutung, kann ein ungenügender Informationsstand in einigen Fällen erhebliche Folgen haben (z.B. im Wertpapiergeschäft, bei Medikamenten etc.).¹⁹³
- Ruinöse Konkurrenz beschreibt einen Marktzustand, in dem die Wettbewerbsintensität zu stark ist, um die dauerhafte Existenz konkurrierender Unternehmen zu gewährleisten. Vor allem bei schrumpfenden Märkten oder stark schwankender Nachfrage sowie im Falle sog. Oligopole besteht die Gefahr, daß der Wettbewerb so entartet, daß die Preis langfristig unter den Kosten liegen. Die Folge sind Unternehmenszusammenbrüche.¹⁹⁴
- Natürliche Monopole liegen dann vor, wenn das Angebot auf einem Markt von einem einzigen Anbieter unter geringeren Kosten erstellt werden kann als von jeder größeren Anbieterzahl. In diesem Fall liegen produktionstechnische Eigenschaften einer Unternehmung vor (Massenproduktions- und Verbundvorteile), die automatisch („natürlich“) die Organisationsform des Monopols implizieren. Dieses ist oftmals der Fall bei der Bereitstellung von Infrastruktur (z.B. Energie- und Wasserversorgung, Schienenverkehr), wo güterspezifische Besonderheiten, wie das Vorhandensein eines Leitungs- oder Wegenetzes, das Vorhandensein mehrerer Anbieter aus Kostengründen ausschließt. Wenn ein (unregulierter) privater Monopolist allein mit dem Ziel der Gewinnmaximierung handelt, dann wird er sich nicht an der (Allokationseffizienz stiftenden) Grenzkosten-Preisregel orientieren, so daß ein Nettowohlfahrtsverlust entsteht. Die Alleinstellung eines Anbieters aufgrund technischer Besonderheiten erfordert daher eine staatliche Intervention, um die Ausbeutung von Konsumenten durch überhöhte Preise zu verhindern.¹⁹⁵ Zu berücksichtigen ist, daß die wenigsten natürlichen Monopole permanent sind, denn durch die fort-

¹⁹³ Siehe Krakowski, Michael (1988), S. 65ff.

¹⁹⁴ Siehe ebd., S. 59ff.

¹⁹⁵ Zur Theorie natürlicher Monopole siehe ausführlich Windisch, Rupert (1987), S. 41ff. und Krakowski, Michael (1988), S. 27ff. sowie Spelthahn, Sabine (1994), S. 42ff.

schreitende technologische Entwicklung werden auch ehemals wirtschaftliche Ausnahmebereiche für den Wettbewerb zugänglich.¹⁹⁶

2.3.2.2 Regulierte Privatunternehmen und Staatsunternehmen

Jenseits der Gründung öffentlicher Unternehmen gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, wie der Staat in den beschriebenen Fällen eines Marktversagens eingreifen kann, um Wohlfahrtsverluste zu vermeiden. Diese sollen im folgenden kurz erörtert werden.¹⁹⁷

- Öffentliche Güter: Die Gewährleistung öffentlicher Güter ist eine genuine Aufgabe des Staates. Über den Umfang wird in einem demokratischen Prozeß entschieden. Abgesehen von den Bereichen hoheitlicher Verwaltung bedeutet das jedoch nicht, daß der Staat diese auch selber herstellen muß. Die Bereitstellung öffentlicher Güter erfordert keine öffentlichen Unternehmen, sondern ist alternativ auf dem Wege der Auftragsvergabe durch den Staat an Privatunternehmen zu erreichen.
- Externe Effekte: Auch im Bereich externer Effekte sind öffentliche Unternehmen keine Notwendigkeit. Adäquate Eingriffe des Staates aufgrund von externen Effekten sind vor allem Verhaltensregulierungen, etwa die Erteilung von Auflagen für den Umweltschutz oder Sicherheitsstandards.
- Asymmetrische Informationsverteilung: Aufgrund asymmetrischer Information der Marktpartner ergibt sich in gravierenden Fällen ein Regulierungsbedarf: Daher überprüft der Staat Lebensmittel, setzt Standards für Sicherheit in der Luftfahrt, läßt neue Medikamente zu und reguliert Wertpapiermärkte, um so die unzureichend informierten Konsumenten zu schützen. Der Regulierungsbedarf ist um so geringer, je mehr Maßnahmen ergriffen werden, den Informationsstand der Marktpartner zu erhöhen (z.B. durch Institutionen wie Verbraucherberatungen, Stiftung Warentest). Asymmetrische Informationsverteilung bedingt nicht die Produktion der betreffenden Güter durch öffentliche Unternehmen.

¹⁹⁶ Als natürliche Monopolbereiche galten bis in die 80er Jahre die Telekommunikation, der Schienenverkehr und die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. Jüngste Beispiele zeigen, daß bei der Telekommunikation, dem Schienenverkehr und der Elektrizitäts- und Gasversorgung heutzutage ein Wettbewerb technologisch organisiert werden kann (z.B. durch Vergabe von Durchleitungsrechten) und der Charakter eines natürlichen Monopols damit erodiert oder ganz verloren geht.

¹⁹⁷ Folgende Absätze in Anlehnung an Krakowski, Michael (1988), S. 41ff.

- Ruinöse Konkurrenz: Schrumpfende Märkte oder schwankende Nachfrage können in einer marktwirtschaftlich organisierten Ordnung weder als Begründung für eine öffentliche Produktion noch für eine Regulierung herangezogen werden.
- Natürliche Monopole: Das Vorliegen eines natürlichen Monopols ist die klassische Begründung für die Schaffung eines öffentlichen Unternehmens: Um die Ausbeutung der Konsumenten durch monopolistische Preisfestsetzung zu verhindern, sichert sich der Staat Verfügungsrechte an dem Unternehmen. Die Notwendigkeit öffentlicher Unternehmen im Falle eines natürlichen Monopols ist in der Wirtschaftswissenschaft heute jedoch umstritten.¹⁹⁸ Das Ziel der Preis- und Verhaltenssteuerung eines Unternehmens kann in vielen Fällen kostengünstiger und ordnungspolitisch weniger problematisch auf dem Wege einer vetofähigen öffentlichen Minderheitsbeteiligung oder aber der Regulierung erreicht werden. Das Beispiel der Deutschen Telekom AG verdeutlicht diesen Sachverhalt anschaulich: Das Unternehmen wurde 1997 teilprivatisiert, und seine Preise werden seit Jahresbeginn 1998 durch die neu geschaffene Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post beeinflusst. Im Bereich natürlicher Monopole gibt es eine Vielzahl innovativer Ansätze, wie eine derartige Regulierung erfolgen kann.

Die Korrektur unerwünschter Marktergebnisse ist sowohl durch öffentliche Unternehmen, als auch durch öffentlich-rechtliche Regulierungen in Form von Preisbindungen, Konzessionsverträgen und anderen Auflagen möglich. Die Regulierung ist auf unternehmensexterne Steuerung beschränkt, während staatliche Unternehmenstätigkeit die Chance einer externen und internen Steuerung bietet; es ist jedoch gerade die Möglichkeit der internen Steuerung durch den Staat, die die zuvor beschriebenen Mißbrauchstatbestände und Ineffizienzen bei öffentlichen Unternehmen zur Folge hat. Auch ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen mit staatlicher Minderheitsbeteiligung ist vor solchen Mißbräuchen nicht gefeit.

Die unternehmensexterne Steuerung bei der Regulierung kann übrigens auch als Agency-Problem formuliert werden. In diesem Falle sind die Manager des privaten, regulierten Unternehmens die Agents, während der Staat als Regulierer den Principal darstellt.¹⁹⁹

Im folgenden sollen einige der bekanntesten und erfolgreich praktizierten Regulierungsmodelle kurz vorgestellt werden:²⁰⁰

¹⁹⁸ Siehe ausführlich Rürup, Bert (1988): Öffentliche Unternehmen versus regulierte private Unternehmen. In: Brede, Helmut (1988), S. 101ff.

¹⁹⁹ Zu den damit verbundenen Problemen siehe Spelthahn, Sabine (1994), S. 60ff.

- Profit-Regulierung [Rate of Return Regulation]: Die Profit-Regulierung, die vor allem in den USA angewandt wird, bedeutet im Kern eine Regulierung der Rendite, also der auf die Summe des eingesetzten Kapitals bezogenen Profite (Rate of Return) eines Unternehmens. Bei dieser Form der Regulierung werden nur solche Tarifierhöhungen genehmigt, die zu einer als angemessen empfundenen Verzinsung führen. Die Profit-Regulierung eignet sich zur Steuerung privater Unternehmen mit Monopolmacht, hat allerdings den Nachteil, daß die Anreize zur Kostensenkung und Innovationstätigkeit relativ gering sind. Außerdem befördert die Profit-Regulierung eine Tendenz zur Überkapitalisierung, da eine Kapitalerhöhung die Basis erhöht, auf der die Rendite berechnet wird.
- Preisobergrenzen-Regulierung [Price Cap Regulation]: Um den Nachteilen der Profit-Regulierung zu entgehen, wurde im Zuge der britischen Privatisierungen die Preisobergrenzen-Regulierung entwickelt. Diese Art der Regulierung bildet mittlerweile die Basis des britischen Regulierungssystems von natürlichen Monopolen. Dabei wird festgelegt, daß ein Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum (i.d.R. 4-5 Jahre) jede Art der Preisänderung vornehmen darf, unter der Bedingung, daß der Durchschnittspreis eines spezifizierten Korbs von Waren und Dienstleistungen nicht über einen bestimmten Index ansteigt. Als Kontrolle dient die Inflationsrate (retail price index = RPI) abzüglich eines Faktors X, der von der Regierung festgelegt wird und eine Art Faktor für die zukünftig erwartete Effizienz des Unternehmens darstellt. Am Ende der „RPI-X“-Periode von 4-5 Jahren wird X vom Regulierer für die kommende Periode erneut festgelegt. Im Gegensatz zur Profit-Regulierung ist die Preisobergrenzen-Regulierung weitaus weniger anfällig für Ineffizienzen und Überkapitalisierung.
- Neben diesen Regulierungsmodellen werden weitere Formen diskutiert und praktiziert, wie z.B. der freie Netzzugang (Common Carriage) oder das Auktionsverfahren (Franchise Bidding).

Obgleich auch gegen die verschiedenen Verfahren der Regulierung aufgrund von möglichen Fehlanreizen berechtigte Kritik geübt wird, zeigt sich dennoch, daß die Produktionseffizienz eines regulierten privaten Unternehmens i.d.R. höher ist als die eines (nicht regulier-

²⁰⁰ Für die Darstellung und Kritik der Regulierungsverfahren siehe ausführlich ebd., S. 63ff. und Bös, Dieter (1991), S. 105ff.

ten) öffentlichen Unternehmens.²⁰¹ Es ist daher in den meisten Fällen des Marktversagens nicht notwendig, die ordnungspolitischen und wirtschaftlichen Negativeffekte öffentlicher Unternehmen in Kauf zu nehmen. Nur wenn die Herstellung eines öffentlichen Gutes in den Hoheitsbereich fällt (z.B. Landesverteidigung), ist regelmäßig eine Produktion durch den Staat selbst geboten.

Auch dort, wo die Natur der öffentlichen Aufgabe niemals eine rentable Leistungserstellung ermöglichen wird, ergibt sich kein Zwang zum öffentlichen Unternehmen. Derartige Aufgaben stellen sich zumeist im Bereich der Produktion meritorischer Güter (z.B. soziale und kulturelle Einrichtungen). Ähnlich wie bei öffentlichen Gütern sorgt auch bei meritorischen („verdienstvollen“) Gütern der Markt nicht für eine entsprechende Bereitstellung, weil die Nachfrage für eine rentable Erstellung nicht ausreicht. Besteht jedoch der politische Wille, derartige Güter zu meritorisieren, muß die öffentliche Hand für die Finanzierung aufkommen. Zwar ist dann eine öffentliche Subventionierung der Leistungserstellung geboten, doch kann die Leistungserstellung von privaten Unternehmen vollzogen werden. Dieses wird auf dem Wege organisatorischer Produktionsprivatisierungen, z.B. durch das Subventionssystem (siehe S. 94) oder das Voucher-Modell²⁰² möglich.

Galt die Privatisierung natürlicher Monopole bis vor kurzem noch als eine Art wirtschaftspolitisches Tabu, so wurde dieses mit der Privatisierung der British Telecom (BT) im Jahr 1984 gebrochen.²⁰³ Infolge dieser Privatisierung wurde eine umfassende Regulierungsstruktur geschaffen, um das natürliche Monopol Telekommunikation in privatem Eigentum zu kontrollieren und zu steuern. Dieses Beispiel zeigt bereits, daß die Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens - die ja mit einer Aufgabe öffentlicher Verfügungsrechte verbunden ist - die Notwendigkeit entstehen lassen kann, daß sich der Staat zur Verhinderung von Nettowohlfahrtsverlusten künftig zumindest verdünnter Verfügungsrechte in Form einer Regulierungsstruktur bedient. Dieses gilt insbesondere für die klassischen staatlichen Monopolbereiche (z.B. Verkehr, Versorgung), in denen kein vollständig funktionierender Wettbewerb installiert werden kann: „Privatisierung und Regulierung hängen im Bereich natürlicher Monopole eng miteinander zusammen. Je größer der Grad der Privatisierung im Bereich natürlicher Monopole, desto engmaschiger

²⁰¹ Siehe z.B. International Bank for Reconstruction and Development (1995) (Hg.): Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership. A World Bank Policy Report. Washington, D.C. 1995, S. 156ff. und Rürup, Bert (1988), S. 99f. sowie Stelzer, Irwin M. (1989): Privatisation and Regulation: Often Necessary Complements. In: Veljanovski, Cento (1989), S. 71f.

²⁰² Ein Voucher ist ein Gutschein, der zum Bezug eines bestimmten Gutes berechtigt. Der Voucher ermöglicht es dem Staat, den Konsum meritorischer Güter zu finanzieren, ohne diese selbst produzieren zu müssen. Der Staat gibt Voucher an die Konsumenten ab, mit denen diese bei privaten Anbietern meritorische Güter nachfragen können. Der Staat erstattet dann den privaten Produzenten den Gegenwert der eingenommenen Voucher. Siehe hierzu ausführlich Zumbühl, Marcel (1978), S. 148ff.

²⁰³ Siehe ausführlich Stelzer, Irwin M. (1989), S. 73ff. und Megginson / Nash / Randenborgh (1994), S. 415f.

nopole, desto enghmaschiger muß das Regulierungs- und Kontrollnetz geknüpft werden, um einen Mißbrauch der Monopolstellung zu verhindern.“²⁰⁴

Angesichts der Komplexität von Regulierungen favorisieren einige Autoren zur Monopolkontrolle das Instrument einer (vetofähigen) Minderheitsbeteiligung des Staates am betreffenden Unternehmen. In Deutschland muß zum Zweck einer Sperrminorität die Beteiligung an einer Aktiengesellschaft mehr als 25% der Anteile betragen (siehe Tab. 3, S. 36). In diesem Fall wird das Monopol durch ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen repräsentiert, in dem zumindest teilweise privatwirtschaftliche Anreiz- und Sanktionsmechanismen wirksam werden. Der Staat hat dann die Möglichkeit, intern durch diskretionäre Eingriffe den Mißbrauch der Machtstellung des Unternehmens zu verhindern.

Bei Vorliegen eines natürlichen Monopols sollte grundsätzlich die kritische Einzelfallprüfung den Ausschlag geben, ob eine Regulierung oder eine öffentliche Minderheitsbeteiligung vorzuziehen ist.²⁰⁵ Bei der Begründung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ist grundsätzlich zu berücksichtigen, daß nicht nur die Höhe der öffentlichen Beteiligung, sondern auch die Art der Verteilung der Anteile bei privaten Eigentümern die Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand maßgeblich beeinflußt: Je geringer der öffentliche Anteil oder aber je konzentrierter die Anteile bei privaten Eigentümern gehalten werden, desto schwächer ist die öffentliche Eigentümerkontrolle. Geringer sind damit auch die Möglichkeiten, das Management des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens auf eine öffentliche Zielsetzung zu verpflichten (siehe Tab. 6).

Tabelle 6: Eigentümerkontrolle und Verhalten bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen²⁰⁶

		Verteilung der Anteile bei privaten Eigentümern	
Grad öffentlicher Beteiligung	Konzentriert	Verstreut	
Gering	Starke private Eigentümerkontrolle; starkes Gewinnmaximierungsinteresse	Geringe Eigentümerkontrolle; große diskretionäre Managementspielräume; geringfügige öffentliche Kontrolle	
Mittel	Im Vorfeld unbestimmbare Kontrolle; gemeinsame Kontrolle bei Zielsymmetrie; bei Zielasymmetrie ist das Management Konflikten ausgesetzt	Mittelmäßige öffentliche Eigentümerkontrolle; mäßig diskretionäre Managementspielräume; schwache private Eigentümerkontrolle	

²⁰⁴ Spelthahn, Sabine (1994), S. 10. Vgl. Windisch, Rupert (1987), S. 27f und Bartel, Rainer (1990), S.26.

²⁰⁵ Siehe z.B. Zumbühl, Marcel (1978), S. 103.

²⁰⁶ Tabelle in Anlehnung an Bös, Dieter (1991), S. 55.

Hoch	Starke öffentliche Eigentümerkontrolle; wenig Kontrolle durch private Eigentümer; starker Druck, dem Interesse des öffentlichen Eigners zu folgen	Starke öffentliche Eigentümerkontrolle; massiver Druck, öffentliche Ziele zu verfolgen; minimale Kontrolle durch private Anteilseigner
-------------	---	--

Wenn das Ziel ein Maximum an Allokationseffizienz ist, dann ergibt sich auf Basis der bisherigen Ausführungen der folgende Entscheidungsbaum (siehe Abb. 10): Existiert ein funktionierender Wettbewerb in einem Markt, dann ist die Erstellung einer Leistung durch ein öffentliches Unternehmen in keiner Hinsicht effizient, weder aus Sicht der Produktionseffizienz noch der allokativen Effizienz. Eine materiellrechtliche Vollprivatisierung des betreffenden Unternehmens ist daher geboten.

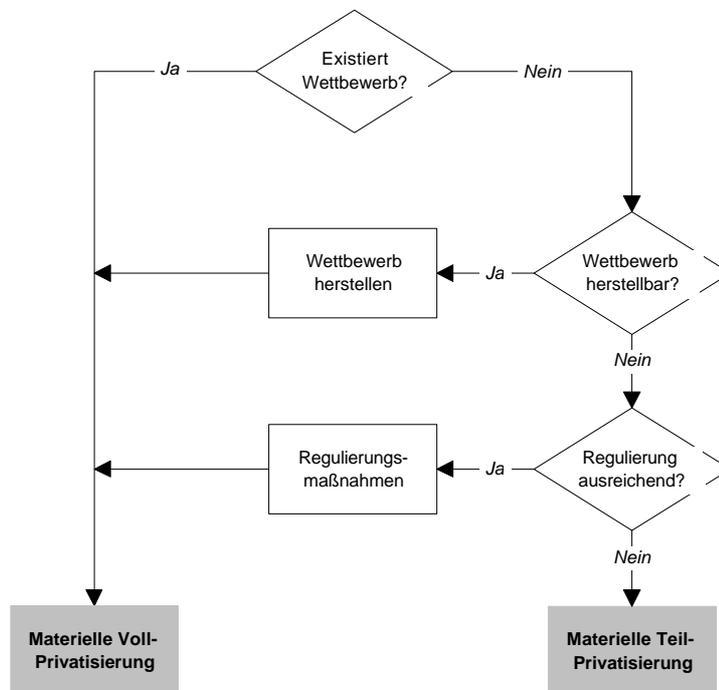


Abbildung 10: Entscheidungsbaum: Privatisierung, Wettbewerb und Regulierung

Gehört der Markt allerdings zu den Ausnahmebereichen, in denen kein Wettbewerb existiert, so sollte zunächst geprüft werden, ob dieser herstellbar ist (wie z.B. bei der Aufgabe des Arbeitsvermittlungsmonopols durch die Arbeitsämter). Ist das nicht möglich, so ist zu prüfen, ob regulative Maßnahmen geeignet sind, das fehlende Maß an Wettbewerb zu kompensieren (wie z.B. beim Fall des Monopols der Deutschen Telekom AG). Trifft dieses zu, dann bilden regulierte private Unternehmen die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienteste Lösung zur Erstellung von Leistungen. Nur in jenen Fällen natürlicher Monopole,

in denen z.B. aus Gründen der Sicherheit, des Kapitalbedarfs oder der Schwere möglicher Mißbrauchstatbestände politisch beschlossen wird, daß eine Regulierung allein nicht ausreicht, ist eine Kombination aus Regulierung und vetofähiger Minderheitsbeteiligung des Staates am betreffenden Unternehmen geboten. Aus wirtschaftlicher Sicht sind gemischtwirtschaftliche Unternehmen damit die ultima ratio, während öffentliche Unternehmen abzulehnen sind.

Bei Beteiligungen des Staates an privatrechtlichen Unternehmen ebenso wie bei Regulierungsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, daß diese kontinuierlich einer kritischen Überprüfung ihrer Notwendigkeit unterzogen werden müssen. Beteiligungen ebenso wie Regulierungen zeichnen sich durch ein hohes Trägheitsmoment bzw. eine hohe Persistenz aus, d.h. sie werden nur mit Verzögerungen wieder abgebaut, wenn die Gründe für ihre Einführung weggefallen sind. Gerade bestandssichernde Regulierungen werden oftmals begründet, jedoch nicht wieder aufgehoben. Erforderlich ist deshalb eine restriktive Formulierung von Regulierungsmaßnahmen sowie eine ständige Prüfung ihrer wirtschaftspolitischen Rationalität.²⁰⁷ Zudem ist stete Wachsamkeit geboten, den Zugriff rentensuchender Interessengruppen auf die Regulationsstruktur und gemischtwirtschaftliche Unternehmen wirksam zu unterbinden. Es sollte daher eine höchstmögliche Unabhängigkeit der regulierenden Institution gewährleistet sein. Sonst besteht die Gefahr, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben.

Fazit

Die Privatisierung von Unternehmen in Staatseigentum ist gesamtwirtschaftlich sinnvoll, wenn öffentliche Verfügungsrechte zum Zwecke höherer Produktionseffizienz bei gleichzeitiger Beachtung der Wirkung auf die allokativen Effizienz auf Private übertragen werden können. Schließlich sind produktions-effiziente, wettbewerbsfähige Unternehmen für eine Volkswirtschaft wohlfahrtsstiftend. Es wurde gezeigt, daß selbst in Fällen des Marktversagens das gesamtwirtschaftliche Ziel hoher allokativer Effizienz keine öffentlichen Unternehmen bedingt. Allokative Effizienz kann auch mit dem Instrument der Regulierung erreicht werden. Eine Volkswirtschaft kann also selbst bei Verzicht auf öffentliche Unternehmen gleichzeitig ein hohes Maß an Produktions- und Allokationseffizienz realisieren.

2.3.2.3 Haushaltswirtschaftliche Ebene

Vor allem der defizitäre Zustand der Staatsfinanzen nährt gegenwärtig die Privatisierungsdiskussion. Das Diktat der leeren Kassen und zunehmender Verschuldung des öffentlichen Sektors zwingt immer mehr Gebietskörperschaften zum Abschied von der Praxis einer expansiven Ausgabenpolitik. Beweggrund für die Privatisierung öffentlicher Unternehmensbe-

²⁰⁷ Siehe ausführlich Krakowski, Michael (1988), S. 107ff. Vgl. Rürup, Bert (1988), S. 102.

teiligungen ist daher oftmals eine angestrebte Entlastung des Haushalts. Diese erhofft man sich einerseits durch die Erzielung von Einnahmen in Form von Privatisierungserlösen, andererseits durch die Einsparung von Ausgaben in Form von Subventionen, wie z.B. Zuschüsse, Zuwendungen und Verlustausgleiche.

Erzielung von Einnahmen durch Privatisierung

Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist die Vorteilhaftigkeit einer Privatisierung immer nur in einer Einzelfallbetrachtung zu beurteilen. Dieses liegt daran, daß aus wirtschaftlicher Sicht öffentliche Unternehmen ein höchst heterogenes Bild abgeben: Auf der einen Seite gibt es höchst defizitäre Unternehmen, die zum großen Teil von den Subventionen des öffentlichen Trägers abhängen (z.B. die Berliner Verkehrs-Gesellschaft [BVG], mit einem jährlichen Zuschußbedarf von rd. einer Milliarde Mark²⁰⁸). Auf der anderen Seite werden öffentliche Unternehmen, insbesondere wenn sie sich in einer Monopolstellung befinden, von der öffentlichen Hand oft als willkommene Einnahmequelle genutzt (wie z.B. die Berliner Wasserbetriebe [BWB], bei denen der Senat Ende 1997 eine Milliarde Mark an Kapital entnommen hat).

Da die Beteiligung der öffentlichen Hand an einem Unternehmen aus reiner Gewinnerzielungsabsicht unzulässig ist, wird eine Vielzahl von (Um-)Wegen beschritten, mittels derer der öffentliche Verband von einem Unternehmen in seinem Eigentum finanziell profitieren kann. Gängige Praktiken, mit denen Staat und Kommunen Finanzmittel aus öffentlichen Unternehmen zur Entlastung ihres Haushalts entnehmen, sind z.B.:²⁰⁹

- Entnahme von erwirtschafteten (Monopol-)Gewinnen.
- Führung mehrerer öffentlicher Unternehmen im Querverbund. Damit ist oft das Ziel verbunden, den Zuschußbedarf eines Betriebes nicht aus Haushaltsmitteln, sondern aus Überschüssen anderer Betriebe zu decken (Ergebnis-Poolung).
- Erhebung von Konzessionsabgaben²¹⁰.
- Gewährung von Darlehen, die sich der Träger verzinsen läßt. Oft werden den Betrieben in diesem Zusammenhang zunächst Mittel im Wege der Gewinnausschüttung entzogen und anschließend als Darlehen wieder gewährt (Schütt aus, hol zurück-Politik).

²⁰⁸ Siehe Senatsverwaltung für Finanzen (1997 b) (Hg.): Finanzplanung von Berlin 1997 bis 2001. Berlin 1997, S. 80.

²⁰⁹ Für die folgenden Absätze siehe Landerer / Röhrich (1991), S. 24f.

²¹⁰ „Konzessionsabgabe ist jedes Entgelt, zu dessen Zahlung sich das Versorgungsunternehmen deswegen bereitgefunden hat, weil die Gemeinde von der Zahlung dieses Entgelts die Gestattung der Benutzung von Verkehrsräumen zur Verlegung von Versorgungsleitungen oder den Verzicht auf eigene Ausübung der Versorgung oder den Verzicht auf Übertragung der Versorgung an ein anderes Unternehmen abhängig machte.“ Landerer / Röhrich (1991), S. 77.

- Zahlung zu geringer Entgelte für Leistungen, die der öffentliche Betrieb für den Träger erbringt, z.B. die Reinigung öffentlicher Straßen.
- Berechnung zu hoher Gemeinkosten für Leistungen, die der Träger für den Betrieb erbringt. Hierbei kann es sich z.B. um Leistungen der allgemeinen Verwaltung (z.B. der Rechtsstelle) für den Betrieb handeln.
- Nichtgewährung von an sich erforderlichen Mitteln zur Stärkung der Substanz des Unternehmens. Statt dessen werden auch solche Mittel durch das Unternehmen selbst erwirtschaftet. Dies geschieht entweder über einbehaltene Gewinne oder gewinnverschleiern über den Ansatz kalkulatorischer Kosten.

Insofern es sich nicht um ein strukturell unrentables Unternehmen handelt, kann durch eine Privatisierung ein einmaliger Verkaufserlös erzielt werden und den öffentlichen Kassen zufließen. Allerdings muß hinsichtlich der haushaltswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Privatisierung unterschieden werden zwischen einer nur kurzfristig und einmalig wirkenden Entlastung des Haushalts durch die Veräußerungserlöse und einer damit ggf. verbundenen langfristigen Verbesserung des Finanzsaldos der öffentlichen Hand.

Auf lange Sicht lohnt sich der Verkauf eines Unternehmens für die öffentliche Hand nur dann, wenn der zu zahlende Sollzins für öffentliche Kredite höher ist als alle erzielbaren Einnahmen aus der öffentlichen Unternehmensbeteiligung.²¹¹ Ein Beispiel soll diesen Zusammenhang verdeutlichen: Angenommen, ein vollständig landeseigenes Unternehmen erbringe - auf zuvor beschriebenem Wege - jährliche Einnahmen für die öffentliche Hand von insgesamt 30 Mio. DM. Ein privater Investor will nun dieses Unternehmen für 600 Mio. DM kaufen. Die Frage, ob sich dieses Geschäft haushaltswirtschaftlich lohnt, setzt die Kenntnis des Marktzinses für Kredite voraus. Der Kreditzins für die öffentliche Hand betrage nun hypothetische 6%. Würde der Betrag von 600 Mio. DM als Darlehen am Kapitalmarkt aufgenommen, ergäbe sich eine jährliche Zinslast von 36 Mio. DM. Damit wäre in diesem hypothetischen Fall eine Privatisierung sinnvoll, da das Land unter Berücksichtigung des Einnahmeausfalls und der verhinderten Zinsbelastung jährlich 6 Mio. DM sparen könnte.

Wie anhand dieses Beispiels deutlich geworden ist, bedarf es immer einer Einzelfallbetrachtung, ob sich im Hinblick auf Einnahmen durch Veräußerungserlöse eine Privatisierung für den öffentlichen Träger auf längere Sicht haushaltswirtschaftlich lohnt. Diese Betrachtung sollte zudem versuchen, „weiche Faktoren“ in die haushaltswirtschaftliche Kalkulation der Vor- und Nachteile einzubeziehen: Wenn ein privater Erwerber Investitionszusagen abgibt

²¹¹ Vgl. Spelthahn, Sabine (1994), S. 28.

oder aber sich verpflichtet, eine bestimmte Zahl an Arbeitsplätzen zu schaffen, so hat das schließlich ebenfalls positive Auswirkungen auf den Haushalt.

Senkung der Ausgaben durch Privatisierung

Die Privatisierung eines Unternehmens kann auch bewirken, daß die öffentliche Hand künftig weniger Ausgaben für die Leistungserstellung erbringen muß (z.B. durch Zuwendungen, Zuschüsse und Verlustausgleiche). Die Durchführung einer öffentlichen Aufgabe im Zuge einer organisatorischen Produktionsprivatisierung kann im Rahmen des Submissions-, Konzessions- oder Subventionssystems an private Betreiber vergeben werden:²¹²

- **Submissionssystem:** Hierbei überträgt der Staat die Durchführung der Leistung an ein Privatunternehmen, bleibt aber inhaltlich und finanziell für die Leistung verantwortlich (siehe Abb. 11). Der private Unternehmer führt also die öffentliche Aufgabe im Auftrag des Staates durch (z.B. Forschungseinrichtungen). Die Konsumenten - die Bürger - zahlen wiederum Steuern, Beiträge oder Gebühren an den Staat. Dieser bezahlt davon die Leistung des privaten Unternehmers.

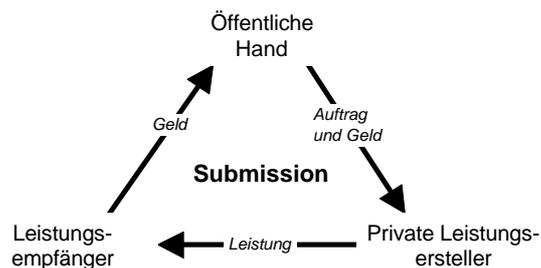


Abbildung 11: Submissionssystem

- **Konzessionssystem:** Beim Konzessionssystem wird neben der Durchführung der Aufgabe auch die finanzielle Verantwortung in den Privatbereich verlagert. Der private Unternehmer ist nun Vertragspartner der Leistungsempfänger (siehe Abb. 12). Der Staat begnügt sich als Auftraggeber mit Kontrollrechten, um im Interesse der Versorgungssicherheit die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabendurchführung zu überwachen. Ein typischer Fall des Konzessionssystems ist z.B. der privat durchgeführte Nahverkehr im öffentlichen Auftrag.

²¹² Folgende Absätze in Anlehnung an Hamer/Gebhardt (1992), S. 97ff. Siehe ähnlich Eschenbach, Rolf (1993), S. 58ff.

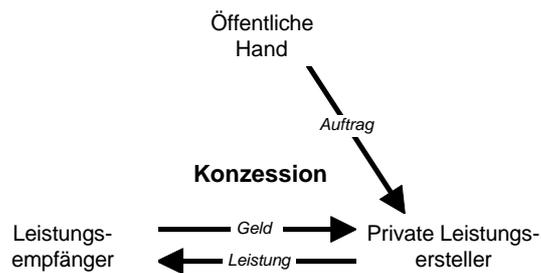


Abbildung 12: Konzessionssystem

- Subventionssystem: Wenn ein Unternehmen an die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gebunden ist, so ist es oftmals kaum in der Lage, kostendeckend zu arbeiten oder gar eine Rendite zu erwirtschaften. Defizite lassen hier nicht zwangsläufig auf Mißmanagement und Ineffizienz schließen. Dieses gilt für Unternehmen in öffentlicher Hand ebenso wie in privatem Eigentum. In diesen Fällen subventioniert die öffentliche Hand als Auftraggeber die Leistungserstellung (siehe Abb. 13). Beim Subventionssystem erhält der Unternehmer zwar ein Entgelt von den Nutzern seiner Leistung, da dieses jedoch nicht kostendeckend ist, tritt der Staat gewissermaßen als Defizitdecker auf (z.B. Theater, Altenpflege).

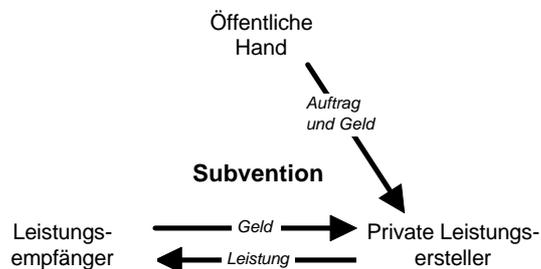


Abbildung 13: Subventionssystem

Beim Submissions- und Konzessionssystem wie auch beim Subventionssystem ist es nicht notwendig, ein öffentliches Unternehmen mit der Aufgabenerfüllung zu betrauen. Haushaltswirtschaftlich ist vielmehr das Gegenteil sinnvoll: Private Unternehmen unterliegen stärkeren Anreizen, rentabel zu arbeiten, als öffentliche dies tun. Dieses gilt nicht nur für die Einsparung von Kosten, sondern auch für die Erzielung von Einnahmen in Tätigkeitsfeldern jenseits des öffentlichen Auftrags. Somit eröffnet sich für den öffentlichen Träger im Subventionsfalle die Möglichkeit einer sukzessiven Absenkung von Zuwendungen.

Voraussetzung hierfür ist allerdings stets, daß die öffentliche Hand nicht automatisch jedes Defizit des beauftragten Unternehmens am Jahresende durch Subventionen ausgleicht. Die

Aufgabe der öffentlichen Hand besteht nun vielmehr darin, die Subventionsleistungen an Leistungs- und Qualitätskennziffern zu knüpfen und die Erreichung dieser Kennziffern durch das Unternehmen zeitnah und effektiv zu überwachen.

Für die öffentliche Hand ist es zudem haushaltswirtschaftlich und ordnungspolitisch sinnvoll, den Wettbewerb als Regulativ permanent präsent zu halten und zu pflegen: Sollte ein Konkurrent anbieten, die öffentliche Aufgabe günstiger zu erfüllen, so sollte dieser für die folgende Periode den Zuschlag erhalten. In diesem Fall ist durch Produktionsprivatisierungen eine deutliche haushaltswirtschaftliche Entlastung der öffentlichen Hand zu erwarten.

Fazit

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen kann aus haushaltswirtschaftlicher Sicht zwei positive Effekte erzielen: Zum einen ist eine Einnahme durch den einmaligen Privatisierungserlös möglich, wenngleich nicht zwingend. In jedem Falle ist stets eine konkrete Einzelfallbetrachtung notwendig. Zum anderen erlaubt die Beauftragung privater Unternehmen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine Ausgabensenkung. Aus haushaltswirtschaftlicher Perspektive dürfte die Privatisierung öffentlicher Unternehmen (und von Aufgaben) i.d.R. die gegenüber „staatlichem Unternehmertum“ vorzuziehende Option sein.

2.3.3 Die rechtliche Privatisierungsdiskussion

Von Arnim stellt fest: „Ein Kennzeichen der Privatisierungsdiskussion ist, daß sie von Ökonomen und Politikern beherrscht wird, grundlegende rechtliche Fragen dagegen oft zu kurz kommen.“²¹³ Eine detaillierte Analyse aller rechtlichen Privatisierungsaspekte würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen und den Autor in seiner Eigenschaft als Nichtjuristen überfordern. Gleichwohl ist eine Auseinandersetzung mit der Privatisierungsdiskussion nur dann vollständig, wenn neben politischen und ökonomischen Argumenten auch rechtliche Aspekte im Sinne von Privatisierungsverboten und -geboten zur Sprache kommen. Daher soll im folgenden ein Einblick in die rechtliche Dimension der Privatisierungsdiskussion gewagt werden.

Während sich die Privatisierungsbefürworter zumeist ordnungspolitischer und wirtschaftlicher Argumente bedienen, werden rechtliche Aspekte in der Debatte zumeist von Privatisierungskritikern vorgebracht. Ihr Ziel besteht i.d.R. darin, weitere Überlegungen hinsichtlich der Privatisierung unter dem vordergründigen Hinweis auf die rechtliche Unzulässigkeit von vornherein für obsolet zu erklären. Tatsächlich jedoch ist die Rechtsprechung in der ver-

²¹³ Arnim, Hans Herbert von (1995): Rechtsfragen der Privatisierung. Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote. Wiesbaden 1995, S. V.

gangenen Zeit dazu übergegangen, aus der Verfassung engere Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung des Staates abzuleiten.²¹⁴

Die rechtliche Diskussion um die Privatisierung wird durch das Verfassungsrecht und das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder dominiert. Dabei stehen zwei zentrale Fragen im Vordergrund:

- Wo liegen rechtliche Grenzen der Privatisierung?
- Inwieweit ist die Privatisierung rechtlich geboten?

Während die Frage nach den Grenzen der Privatisierung vor allem auf verfassungsrechtlicher Ebene diskutiert wird, hat die Frage nach Privatisierungsgeboten (bzw. nach den Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand) sowohl verfassungsrechtliche als auch haushaltsrechtliche Komponenten; weiterhin sind dabei auch wettbewerbsrechtliche Aspekte sowie Gesetze der Bundesländer und Verträge der Europäischen Union relevant. Zu berücksichtigen ist, daß die für Privatisierungsentscheidungen relevanten rechtlichen Determinanten damit nicht vollständig dargestellt sind. In einigen Bereichen sind spezielle Fachgesetze von Bedeutung (z.B. Wasserrecht und Abfallrecht). Deren Untersuchung würde jedoch den überblicksartigen Charakter dieses Kapitels sprengen.²¹⁵

Im folgenden werden zunächst die verfassungsrechtlichen und darauf die haushaltsrechtlichen Aspekte skizziert. Dabei wird dem Aufbau der gesetzlichen Quellen gefolgt. Abschließend werden weitere Gesetzesgrundlagen herangezogen, die für das Thema Privatisierung relevant sind (z.B. Wettbewerbsrecht). Die Ausführungen stützen sich vor allem auf eine Veröffentlichung²¹⁶ von Hans Herbert von Arnim, die eine aktuelle Auseinandersetzung mit der rechtlichen Privatisierungsdiskussion darstellt.

2.3.3.1 Verfassungsrechtliche Ebene

Sucht man im geltenden Verfassungsrecht des Bundes und der Länder nach Vorschriften, die eine unmittelbare Aussage zur Privatisierung enthalten, so findet man nichts Konkretes. Das Grundgesetz behandelt an keiner Stelle die Übertragung öffentlicher Aufgaben oder öffentlichen Vermögens an Private. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich daher vor allem die Frage, worin rechtliche Restriktionen der Privatisierung begründet sein könnten.

²¹⁴ Siehe ebd., S. XVlf.

²¹⁵ Siehe hierzu z.B. Schoch, Friedrich (1993): Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung. In: Ipsen, Jörn (1994) (Hg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Private Finanzierung kommunaler Aufgaben. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 15. September 1993. Köln 1994, S. 80ff.

²¹⁶ Arnim, Hans Herbert von (1995): Rechtsfragen der Privatisierung. Grenzen staatlicher Wirtschaftstätigkeit und Privatisierungsgebote. Wiesbaden 1995.

Die folgenden Aspekte werden im weiteren hinsichtlich ihrer Relevanz für die rechtliche Privatisierungsdiskussion betrachtet:

- Überführung in Gemeineigentum / Sozialisierung (Art. 15 GG)
- Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG)
- Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG)
- Demokratieprinzip (Art. 20 GG)
- Beamtenprivileg (Art. 33 GG)
- Gemeinwohlgebot
- Subsidiaritätsprinzip

⇒ Überführung in Gemeineigentum / Sozialisierung (Art. 15 GG)

Laut Art. 15 GG können „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel (...) zum Zwecke der Vergesellschaftung (...) in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.“

Die These, daß dieser Artikel des Grundgesetzes eine Privatisierungssperre für Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand bedeutet, wurde bereits vom Bundesverfassungsgericht im sog. Volkswagenurteil²¹⁷ abgelehnt. Der Art. 15 GG enthält lediglich eine Ermächtigung des Gesetzgebers zur Vergesellschaftung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln und kein Gebot der Vergesellschaftung oder der Erhaltung des Status quo des öffentlichen Vermögens, auch wenn dieses früher von verschiedenen Autoren behauptet wurde. Die Sozialisierungsermächtigung des Art. 15 GG bildet keine Privatisierungsschranke.²¹⁸

⇒ Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG)

Art. 20 GG konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als Demokratie-, Sozial- und Rechtsstaat. Das in Art. 20 Abs. 1 GG (sowie in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) normierte Sozialstaatsprinzip verpflichtet und ermächtigt den Staat zur Herstellung und Erhaltung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit. Gewährleistet wird jedoch nur ein bestimmter Versor-

²¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht führte dazu folgendes aus: „Aus Art. 15 GG ergibt sich kein Hindernis für die Privatisierung des Volkswagenwerks. Diese Norm enthält keinen Verfassungsauftrag der Sozialisierung, sondern nur eine Ermächtigung dazu an den Gesetzgeber. Ob und in welchem Umfang dieser davon Gebrauch macht, muß seiner politischen Entscheidung überlassen bleiben. Keinesfalls enthält Art. 15 GG ein Gebot, vom Inkrafttreten des Grundgesetzes an alles zu unterlassen, was eine künftige Sozialisierung erschweren könnte. Abzulehnen ist daher auch die Auffassung, daß Unternehmen, die nach Art. 15 GG sozialisiert werden könnten, nicht mehr ‚privatisiert‘ werden dürften, wenn sie Staatseigentum sind.“ BVerfG 12, 354/363f., zitiert nach Däubler, Wolfgang (1980): Privatisierung als Rechtsproblem. Darmstadt 1980, S. 52.

²¹⁸ Siehe Däubler, Wolfgang (1980), S. 65ff. Vgl. Arnim, Hans Herbert von (1995), S. XIV.

gungsstandard für die Bevölkerung mit lebensnotwendigen Einrichtungen wie Krankenhäusern, Abfallbeseitigung usw. Keineswegs folgt aus dem Sozialstaatsprinzip, daß der Gesetzgeber für die Verwirklichung dieses Ziels ausschließlich öffentlich-rechtliche Maßnahmen vorsehen darf. Eine Verpflichtung des Staates, in diesen Bereichen selbst tätig zu werden, besteht nur dann, wenn dieser Standard durch private Initiative nicht gesichert werden kann. Art. 20 Abs. 1 bestimmt also nur das „Was“, das Ziel einer gerechten Sozialordnung; er läßt aber das „Wie“ offen, d.h. den Weg zur Erreichung des Ziels. Ein Verbot der materiellen Privatisierung öffentlicher Aufgaben läßt sich aus dem Sozialstaatsprinzip folglich nicht ableiten.²¹⁹

⇒ Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG)

Die wichtigsten Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips finden sich in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG. Sie beinhalten den Grundsatz der Gewaltenteilung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht. Die Verwaltung muß so organisiert sein, daß die Grundrechte und Freiheiten des Bürgers, insbesondere durch eine uneigennützig und unparteiische Amtsführung, gewahrt werden.

Folgende Erscheinungsformen der Verwaltung können unterschieden werden:²²⁰

- Die Eingriffsverwaltung (Hoheitsverwaltung): Hierunter ist das staatliche Tätigwerden mit Zwang und Befehl zu verstehen. Die Eingriffsverwaltung entspricht dem Bereich der obrigkeitlichen Verwaltung, die insbesondere durch das Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Hoheitsträger und Bürger geprägt ist (z.B. Polizeibehörden, Landesverteidigung und Steuerverwaltung).
- Die Leistungsverwaltung: Unter Leistungsverwaltung ist die gewährende Verwaltung zu verstehen, die Daseinsvorsorge bietet (z.B. Bildung, Verkehr und Energieversorgung). Die Leistungsverwaltung fällt nicht unter das Wahrnehmungsmonopol des Staates. Dieses ist schon an der ausgeprägten Kooperation des Staates mit privaten Organisationen im Bereich Wohlfahrtspflege und Kultur erkennbar.
- Die wirtschaftlich-fiskalische Tätigkeit des Staates: Diese Tätigkeit des Staates (z.B. Beschaffungswesen) fällt ohne Zweifel nicht in den Bereich der hoheitlichen Befugnisse. Ebenso werden einhellig mechanische Hilfsdienste ohne jede materielle Entscheidungsbefugnis

²¹⁹ Siehe Arnim, Hans Herbert von (1995), S. 29 und Privatisierungskommission des Landes Sachsen (1996), S. 3.

²²⁰ Siehe Privatisierungskommission des Landes Sachsen (1996), S. 16ff.

bzw. Rechtswirkungen als dem Hoheitsbereich nicht zugehörig angesehen (z.B. Schreibdienste).

Relevant ist das Rechtsstaatsprinzip insbesondere für die Eingriffs- bzw. Hoheitsverwaltung: Wegen der mit einer Übertragung von Hoheitsgewalt auf Private für die Rechte der Bürger verbundenen Gefahren dürfte in diesem Bereich eine Privatisierung ausgeschlossen sein. Im Bereich der Leistungsverwaltung steht das Rechtsstaatsprinzip einer Privatisierung dagegen in aller Regel nicht entgegen. Soweit die besondere Bedeutung der zu privatisierenden Aufgabe für die Versorgung der Bevölkerung einen besonderen Schutz erforderlich macht, kann die rechtsstaatliche Erfüllung dieser Aufgabe durch Private mit den Mitteln der Staatsaufsicht, etwa durch Kontroll- und Weisungsrechte, gesichert werden. Eine Privatisierungsschranke ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip damit ausschließlich für den Bereich der Hoheitsverwaltung.²²¹

⇒ Demokratieprinzip (Art. 20 GG)

Das in Art. 20 GG verankerte Demokratieprinzip besagt, daß alle Staatsgewalt demokratisch legitimiert sein muß, indem sie sich direkt oder indirekt auf den Willen des Volkes zurückführen läßt.

Durch regelmäßige Wahlen wird die personelle demokratische Legitimation der Personen gewährleistet, die staatliche Funktionen ausüben. Die inhaltlich-sachliche Abhängigkeit der Staatstätigkeit von dem Willen des Volkes wird durch die Bindung der Staatsgewalt an die Gesetze und die Verantwortung der Regierung gegenüber dem Parlament erreicht. Die Organisationsstruktur der Verwaltung wird durch das Demokratieprinzip nicht festgelegt. Die Bindung der Staatstätigkeit an den Willen des Volkes schließt eine Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private nicht aus. Erforderlich dabei ist, daß sich die Verwaltung eine ausreichende Einflußmöglichkeit auf die Tätigkeit Privater vorbehält. Das Maß der staatlichen Einflußmöglichkeit ist dabei von der Bedeutung der übertragenen Aufgaben abhängig. Während die Übertragung der mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt verbundenen Aufgaben auf Private nicht oder nur in sehr beschränktem Maße zulässig ist, läßt sich eine Privatisierung der übrigen Bereiche, insbesondere auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, in aller Regel mit dem Demokratieprinzip vereinbaren.²²² Allerdings ist auch aus dem Demokratieprinzip eine teilweise Privatisierungsschranke für den hoheitlichen Bereich abzuleiten.

²²¹ Vgl. Däubler, Wolfgang (1980), S. 76ff.

²²² Siehe Arnim, Hans Herbert von (1995), S. XVf.

⇒ Beamtenprivileg (Art. 33 GG)

Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ Dieser Funktionsvorbehalt bedeutet, daß anderen als den hier genannten Personen nur ausnahmsweise hoheitliche Tätigkeiten übertragen werden dürfen.

Zwar legt Art. 33 GG die Bereiche staatlicher Tätigkeiten nicht näher fest, in denen der Funktionsvorbehalt für Beamte gilt, doch läßt sich daraus ableiten, daß ein Grundbestand an staatlichen Aufgaben durch Beamte wahrgenommen werden muß. Im einzelnen hängt die Reichweite des Art. 33 Abs. 4 GG von der Qualität der jeweiligen Staatsaufgabe ab.

Die Frage, inwieweit eine Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf Private zulässig ist, wird nicht allein von Art. 33 Abs. 4 GG geregelt, sondern in Verbindung mit anderen Verfassungssätzen, die ebenfalls Staatsaufgaben normieren. In jedem Falle ist sich die juristische Literatur laut Däubler im wesentlichen einig, daß nach Art. 33 Abs. 4 GG die Privatisierung hoheitlicher Aufgaben die Ausnahme bleiben muß.²²³ Für die Leistungsverwaltung und die wirtschaftlich-fiskalische Tätigkeit des Staates gilt Art. 33 Abs. 4 GG nur eingeschränkt, da sie den staatlichen Hoheitsbereich nur marginal tangieren. Das Beamtenprivileg bildet damit nur für den hoheitlichen Bereich eine bedingte Privatisierungssperre.

⇒ Gemeinwohlgebot

Während sich die bisherigen Ausführungen vor allem mit den möglichen Schranken der Privatisierung befaßt haben, sind im folgenden die verfassungsrechtlichen Grenzen für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand (und eine daraus ggf. resultierende Pflicht zur Privatisierung) zu prüfen.

Unabhängig von der etwaigen Beeinträchtigung von Grundrechten Privater kann sich ein Verbot wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand aus dem verfassungsrechtlichen Gemeinwohlgebot ergeben, von dem das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgeht. Gegen das Gemeinwohlgebot verstoßen Maßnahmen, die zur Erreichung eines legitimen öffentlichen Zwecks ungeeignet, nicht erforderlich oder nicht proportional sind. Das ist der Fall, wenn der Zweck auch auf andere, die öffentliche Hand nicht oder weniger belastende Weise erreicht werden kann. Die rein erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ist daher unzulässig: „In einem Steuerstaat wie der Bundesrepublik Deutschland kann es eine verfassungsrechtliche Legitimation für erwerbswirtschaftliche Tätigkeit des Staates allein zur Gewinnerzielung nicht geben. Angemessener als die unternehmerische Gewinnerzielung durch den Staat ist stets die (gleichmäßige) Steuererhe-

²²³ Siehe Däubler, Wolfgang (1980), S. 73f.

bung.²²⁴ Aus dem Gemeinwohlgebot läßt sich daher für eine Reihe von öffentlichen Unternehmensbeteiligungen (z.B. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) ein Privatisierungsgebot ableiten.

⇒ Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip entspricht der demokratischen Idee eines dezentralen staatlichen Aufbaus. Es wendet sich gegen jede Form staatlichen Dirigismus und zentraler Planung und fördert die Einrichtung und Erhaltung dezentraler und überschaubarer Lebensbereiche. Begrenzungen für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand können sich daher auch aus dem Subsidiaritätsprinzip ergeben. Auch der prinzipielle Vorrang privater Produktion vor öffentlicher Leistungserstellung in der Sozialen Marktwirtschaft läßt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip ableiten (vgl. S. 47).

Ob das Subsidiaritätsprinzip allerdings ein aus dem Grundgesetz ableitbares Verfassungsprinzip darstellt, das die wirtschaftliche Betätigung des Staates auf das Notwendige beschränkt, ist bislang umstritten geblieben. Versteht man das Subsidiaritätsprinzip aber in einem auf das Staat-Bürger-Verhältnis bezogenen Sinn, so läßt es sich laut von Arnim aus dem verfassungsrechtlichen Gemeinwohlgebot ableiten.²²⁵

Fazit

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß verfassungsrechtliche Normen die Privatisierung von Unternehmen, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut sind, i.d.R. nur dann beschränken, wenn diese mit der Übertragung von Hoheitsaufgaben auf Private verbunden ist. Ausgeschlossen ist damit die Privatisierung im Falle originärer Staatsaufgaben. In den übrigen Bereichen, insbesondere auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge, steht das Grundgesetz einer formell- oder materiellrechtlichen Privatisierung in den meisten Fällen nicht entgegen. Verfassungsrechtliche Bedenken lassen sich hier durch die Beibehaltung staatlicher Einflußmöglichkeiten, z.B. durch Kontroll- und Aufsichtsrechte im Rahmen von Konzessionsverträgen, ausräumen. Insgesamt kommt von Arnim zu dem Ergebnis: „Der Grundsatz der wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes und das Sozialstaatsprinzip lassen dem Gesetzgeber bei Privatisierungsmaßnahmen einen weiten Spielraum.“²²⁶

²²⁴ Arnim, Hans Herbert von (1995), S. XVII.

²²⁵ Siehe ebd., S. XVIII.

²²⁶ Ebd., S. XV. Siehe ähnlich Schoch, Friedrich (1993), S. 75.

2.3.3.2 Haushaltsrechtliche Ebene

Neben verfassungsrechtlichen Aspekten sind in der Privatisierungsdiskussion haushaltsrechtliche Erwägungen relevant. Dabei sind insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§7) und die Subsidiaritätsklausel (§65) der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder von Bedeutung.

⇒ Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach §7 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und der Landeshaushaltsordnungen (LHO)

Nach §7 BHO/LHO sind bei der „Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans (...) die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“ Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, an den der Bund und die Länder nach §7 Abs. 1 BHO/LHO, die Gemeinden nach entsprechenden Vorschriften der Gemeindeordnungen gebunden sind, ist von besonderer Relevanz für die Privatisierungsfrage: „Unwirtschaftliches Handeln ist rechtswidrig. Darüber hinaus besitzt der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht nur einfachgesetzliche, sondern auch verfassungsrechtliche Qualität, bindet also auch den Gesetzgeber. Wirtschaftlich ist eine staatliche Maßnahme dann nicht, wenn die gleichen Ziele auch mit geringerem Aufwand oder wenn mit gleichem Aufwand die Ziele weitergehend verwirklicht werden können. (...) Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebietet die Einbeziehung alternativer Möglichkeiten zur öffentlichen Leistungserstellung, zu denen auch mögliche Formen der Privatisierung gehören. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gilt also nicht nur für die Frage des ‚Wie‘ der staatlichen Aufgabenerfüllung, sondern auch für die Frage des ‚Ob‘; er verlangt deshalb gegebenenfalls von Rechts wegen materielle Privatisierungen.“²²⁷

⇒ Subsidiaritätsklausel nach §65 BHO/LHO

Laut §65 BHO/LHO soll sich der Bund (bzw. ein Land) „an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen Rechtsform nur beteiligen, wenn (...) ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und sich der vom Bund angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt.“²²⁸ Eine rechtliche Begrenzung privater Wirtschaftstätigkeit des Bundes und der Länder sowie ggf. eine Pflicht zur Privatisierung ergeben sich damit auch aus dem §65 BHO/LHO.

Das Bestreben der Gewinnerzielung stellt kein wichtiges Interesse des Staates im Sinne des §65 BHO/LHO dar. Das Vorliegen eines wichtigen öffentlichen Interesses muß jeweils im Einzelfall geprüft werden. Dies setzt eine eindeutige rechtliche Fixierung des öffentlichen In-

²²⁷ Ebd., S. XVIII f.

²²⁸ Mit Ausnahme Bayerns sind die Haushaltsordnungen der Länder gleichlautend mit der des Bundes.

teresses durch die öffentliche Hand voraus. An der weiteren Voraussetzung dieser Vorschrift, daß der Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt (Subsidiaritätsklausel), fehlt es auch dann, wenn das öffentliche Interesse besser und wirtschaftlicher durch Privatpersonen erfüllt werden kann. Die Voraussetzungen des §65 BHO/LHO gelten nicht nur für den Erwerb, sondern auch für die Aufrechterhaltung von Beteiligungen. Bei Wegfall der Voraussetzungen hat also grundsätzlich eine Privatisierung zu erfolgen.²²⁹

Wird die Legitimation eines Staatsunternehmens an ein öffentliches Interesse geknüpft, so ist damit noch nicht gesagt, wie dieses Interesse zu konkretisieren ist, zumal in den entsprechenden Haushaltsordnungen weitere Einzelheiten fehlen. Aufgrund dieser Tatsache besteht bei der Einrichtung bzw. Beibehaltung von öffentlichen Unternehmen und von Unternehmensbeteiligungen ein breiter diskretionärer Ermessensspielraum der politisch verantwortlichen Träger, wobei je nach politischer Einstellung und Opportunität die Auslegung der Haushaltsordnung mal weiter und mal restriktiver erfolgt. Prinzipiell droht bei mangelnder inhaltlicher Bestimmung des öffentlichen Interesses einer staatlichen Unternehmensbeteiligung die subsidiäre Ausrichtung des §65 BHO (und entsprechender Landes- und Gemeindevorschriften) verloren zu gehen.²³⁰

Fazit

Während die verfassungsrechtliche Perspektive eher den Restriktionen für Privatisierungen gilt, bietet das Haushaltsrecht Ansatzpunkte, die bei enger Auslegung als Privatisierungsgebote angesehen werden können. Aufgrund fehlender Konkretisierung, wie ein wichtiges öffentliches Interesse abzugrenzen ist, muß davon ausgegangen werden, daß das Handeln von Politik und Verwaltung bei der Begründung von Beteiligungsverhältnissen oftmals über den Ermessensspielraum des Haushaltsrechts hinausgeht. Notwendig scheint daher eine präzisere und verbindlichere Kodifizierung des Wirtschaftlichkeits- und Subsidiaritätsprinzips. Der Freistaat Bayern hat erste Schritte in diese Richtung unternommen (siehe S. 132).

2.3.3.3 Andere Rechtsquellen

Neben dem Verfassungs- und Haushaltsrecht sind für die Privatisierungsdiskussion weitere Gesetzesgrundlagen relevant, die im folgenden nur kurz Erwähnung finden sollen. Für eine ausführliche Darstellung und Begründung ihrer Relevanz in der Privatisierungsdiskussion sei auf die Publikation von Hans Herbert von Arnim verwiesen:²³¹

²²⁹ Arnim, Hans Herbert von (1995), S. XIXf.

²³⁰ Vgl. Wellenstein, Andreas (1992), S. 109.

²³¹ Siehe ausführlich Arnim, Hans Herbert von (1995), S. XXIf.

- Mittelstandsförderungsgesetze: Rechtspflichten zur Privatisierung ergeben sich laut von Arnim aus den Mittelstandsförderungsgesetzen einiger Länder (z.B. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen). Danach soll die öffentliche Hand wirtschaftliche Leistungen, die von privaten Unternehmen zweckmäßig, ordnungsgemäß und kostengünstig ausgeführt werden können, an solche vergeben.
- Wettbewerbsrecht: Der §1 des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) verbietet sittenwidrige Handlungen im Wettbewerb. Hieraus kann sich im Einzelfall eine Schranke für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ergeben.
- Verbot der Begünstigung öffentlicher Unternehmen im Wettbewerb: Das europäische Gemeinschaftsrecht enthält in Art. 90 des EG-Vertrages ein grundsätzliches Verbot der Begünstigung öffentlicher Unternehmen im Wettbewerb, das in jüngerer Zeit von den Organen der Europäischen Union strenger ausgelegt wird. Daraus resultiert für bestimmte Bereiche ein starker Privatisierungsdruck. So erwiesen sich vor Jahren z.B. das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit hinsichtlich der Vermittlung von Führungskräften als rechtswidrig, was eine Privatisierung dieser Aufgabenbereiche auslöste.

Fazit

Restriktionen für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand lassen sich nicht nur im Verfassungs- und Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland finden. Neben der Ländergesetzgebung ist es insbesondere das Recht der Europäischen Union, das in jüngerer Zeit zur Verkleinerung des öffentlichen Wirtschaftssektors in Deutschland beiträgt. Neben den Begünstigungsverbot öffentlicher Unternehmen sind dies insbesondere die Liberalisierungsaufgaben der Europäischen Union im Bereich von Energieerzeugung, Telekommunikation sowie Transport und Verkehr.

2.3.4 Schlußfolgerung der Privatisierungsdiskussion

In den bisherigen Ausführungen wurde deutlich, daß die Diskussion um die Privatisierung von Unternehmen in öffentlicher Hand eine Vielzahl heterogener Aspekte umfaßt. Es wurde versucht, der Komplexität des Themas durch einen eklektischen Untersuchungsansatz gerecht zu werden. Das Ziel der Aufschlüsselung der Privatisierung in ihre wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Komponenten war die Generierung einer analyti-

schen und normativen Folie, mit der schließlich auch die Privatisierungspolitik des Landes Berlin beurteilt werden kann.

Auf der Ebene der politischen Privatisierungsdiskussion hat sich gezeigt, daß die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen mit dem ordnungspolitischen Typus der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur vereinbar ist, sondern sich sogar aus ihr ableiten läßt: Weil die Soziale Marktwirtschaft von einem Primat privater Produktion ausgeht, ist staatliche Intervention erst geboten, wenn die private Organisation aus sozialer Sicht ineffektiv ist. Da das Interventionsniveau hoch ist, wenn der Staat mittels öffentlicher Beteiligungen unternehmerisch aktiv wird, sind Eingriffsformen wie die Regulierung von Privatunternehmen vorzuziehen, denn diese sind mit marktwirtschaftlichen Bedingungen eher vereinbar.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht können öffentliche Unternehmen - in Abhängigkeit vom Betätigungsfeld der Unternehmen und der darin vorfindbaren Bedingungen - sinnvoll oder aber schädlich sein: Sinnvoll sind sie, wenn öffentliche Unternehmen als Interventionsinstrument gegen monopolistische Marktbedingungen eingesetzt werden, um so die Konsumenten vor der Ausbeutung eines privaten Monopolisten zu schützen. Wie an anderer Stelle gezeigt wurde, steht dem Staat allerdings mit dem vielfältigen Instrument der Regulierung ein Interventionsinstrument mit weniger negativen Nebenwirkungen zur Verfügung. Aus wettbewerbspolitischer Perspektive sind öffentliche Unternehmen damit i.d.R. schädlich, weil sie freien Wettbewerb unterbinden und private Initiative durch politische Preise untergraben. Damit stellt die wirtschaftliche Betätigung des Staates durch öffentliche Unternehmen aus Sicht des Wettbewerbs insgesamt ein ambivalentes Phänomen dar.

Auch aus sozialpolitischer Perspektive ist die Privatisierung öffentlicher Unternehmen als ambivalent zu beurteilen: Während ein öffentlicher Arbeitgeber i.d.R. hohe Sozialstandards und Beschäftigungssicherheit bietet, bedeutet der Übergang des Unternehmens in privates Eigentum zumeist den Abbau sozialer Vergünstigungen, bis hin zur kritischen Häufung sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse. Diesen kritischen Anmerkungen steht allerdings gegenüber, daß der Übergang in privates Eigentum das Unternehmen in vielen Fällen aus seiner bisherigen „Lethargie“ befreit: Empirische Untersuchungen zeigen, daß privatisierte Unternehmen durch die Suche nach neuen Marktchancen und Wachstumspotentialen hohe Investitionen vornehmen und neue Beschäftigungsverhältnisse generieren.

Auf der Ebene der wirtschaftlichen Privatisierungsdiskussion wurde die Privatisierung zunächst aus betriebswirtschaftlicher Sicht betrachtet. Aus dieser Perspektive wird die Privatisierung unter dem Kriterium Produktionseffizienz beurteilt. Es gilt, institutionelle Arrangements zu finden, die eine kostengünstige Leistungserstellung gewährleisten. Die Property-Rights-Theorie und der Principal-Agent-Ansatz belegen die höhere Produktionseffizienz privaten Eigentums als Folge der damit verbundenen Anreizbedingungen. Die Ergebnisse der theoretischen Betrachtung werden durch empirische Kostenvergleichsstudien bestätigt. Aus

betriebswirtschaftlicher Sicht ist die Privatisierung geboten, um eine kostengünstigere Produktion zu erreichen.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene ist das zentrale Effizienzkriterium die Allokationseffizienz. Als Garant hoher Allokationseffizienz gilt ein intensiver Wettbewerb. Unter den Bedingungen des Marktversagens, z.B. im Falle natürlicher Monopole, entsteht ein Interventionsbedarf für den Staat, um allokativen Ineffizienzen zu vermeiden. Es wird argumentiert, daß diese Intervention vor allem durch Regulierungsmaßnahmen erfolgen sollte, um die negativen Kosten- und Wettbewerbseffekte öffentlicher Unternehmen zu vermeiden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht steht der Privatisierung damit nichts entgegen. Dennoch bleibt festzuhalten, daß auch öffentliche Unternehmen wirksame - wenngleich wenig effiziente - Instrumente des Staates sein können, Allokationsineffizienz zu bekämpfen.

Durch die Privatisierung von öffentlichen Unternehmensbeteiligungen kann i.d.R. eine Einnahme in Form eines Verkaufserlöses für den Haushalt erzielt werden. Ob sich dieses Vorgehen allerdings für die öffentliche Hand lohnt, kann nur im Einzelfall beurteilt werden: Dazu müssen dem Unternehmen z.B. ein Wert beigemessen werden sowie verlässliche Angaben über künftige Einnahmepotentiale vorliegen. Da Unternehmen im öffentlichen Eigentum oftmals defizitär arbeiten, besteht der haushaltswirtschaftliche Nutzen einer Privatisierung meist vor allem darin, Einsparungen auf der Ausgabenseite zu erzielen. Das Submissions-, Konzessions- und Subventionssystem bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, von den Effizienzvorteilen privater Leistungserstellung zu profitieren.

Im Rahmen der rechtlichen Privatisierungsdiskussion ist deutlich geworden, daß pauschale Verweise auf die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit von Privatisierungsmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland unhaltbar sind. Mit Ausnahme der hoheitlichen Verwaltung läßt die Verfassung die Frage offen, ob eine Aufgabenerfüllung privat oder öffentlich erfolgen soll. Würde dem Wirtschaftlichkeitsprinzip und der Subsidiaritätsklausel des Haushaltsrechts auf Ebene der Gebietskörperschaften konsequent Geltung verschafft, so dürften in vielen Fällen Privatisierungen geboten sein.

Die Tab. 7 gibt einen Überblick über die Teilaspekte der rechtlichen Privatisierungsdiskussion und markiert, inwieweit jeweils Privatisierungsgrenzen und -gebote vorliegen:

Tabelle 7: Rechtliche Privatisierungsschranken und -gebote

Verfassungsrecht	Privatisierungsschranke	Privatisierungsgebot
- Sozialisierung (Art. 15 GG)	nein	-
- Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG)	nein	-
- Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG)	teilweise	-

- Demokratieprinzip (Art. 20 GG)	teilweise	-
- Beamtenvorbehalt (Art. 33 GG)	ja	-
- Gemeinwohlgebot	-	teilweise
- Subsidiaritätsprinzip	-	teilweise
Haushaltsrecht		
- Wirtschaftlichkeitsprinzip (§7 BHO/LHO)	-	teilweise
- Subsidiaritätsklausel (§65 BHO/LHO)	-	ja
Andere Gesetzesgrundlagen		
- Mittelstandsförderungsgesetze	-	ja
- Wettbewerbsrecht (§1 UWG)	-	teilweise
- EG-Vertrag (Art. 90)	-	ja

Faßt man die Ergebnisse der gesamten Privatisierungsdiskussion zusammen, so ergibt sich insgesamt eine positive Einschätzung der Privatisierung öffentlicher Unternehmen:

Die Privatisierung von Unternehmen in öffentlichem Eigentum kann nicht nur politisch sinnvoll sein, sondern ist auch wirtschaftlich geboten und rechtlich möglich.

Es hat sich jedoch auch gezeigt, daß angesichts möglicher negativer Effekte der Übertragung öffentlicher Verfügungsrechte für eine Privatisierungseuphorie kein Anlaß gegeben ist. Die sozialpolitischen Konsequenzen einer Privatisierung müssen ebenso bedacht werden wie die Schaffung von Wettbewerb oder eines wirkungsvollen Wettbewerbssubstituts - der Regulierung. Die insgesamt positive Einschätzung der Privatisierung bedarf daher stets einer differenzierten Konkretisierung im Einzelfall.

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen bildet zusammenfassend ein Instrument, das zur Entpolitisierung und Entstaatlichung der Wirtschaft beiträgt. Als solches ist sie unerläßliches Element reformorientierter Ansätze, die eine Verschlankung des Staates bezwecken. Ein Staat mit einem großen öffentlichen Wirtschaftssektor - bis hin zur Zentralverwaltungswirtschaft - kann mittels Privatisierung und der Schaffung von Wettbewerb die Leistungsfähigkeit seiner Unternehmen und seiner Volkswirtschaft insgesamt erhöhen.

Die Untersuchung der Privatisierungsdiskussion hat gezeigt, daß die Motive einer Regierung, Unternehmen im staatlichen Eigentum zu privatisieren, vielfältig sein können. Neben grundsätzlich wirtschafts- und ordnungspolitischen Erwägungen kann z.B. auch beabsichtigt sein, möglichst hohe Einnahmen für den Haushalt in Form von Privatisierungserlösen zu erzielen. In diesem Fall besteht jedoch immer die Gefahr, daß die reformerischen Potentiale der Privatisierung verschenkt werden, wenn ausschließlich Unternehmen verkauft werden, die hohe Veräußerungserlöse versprechen.