

Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Auftrag und Wirtschaftlichkeit

Vortrag auf der
VÖWG Jahreshauptversammlung
in Wien
am 01. September 2017

Gliederung

1. Kontext
2. Legitimation öffentlicher Unternehmen
3. Öffentlicher Auftrag
4. Effizienzkonzepte und der Zusammenhang zwischen diesen Konzepten
5. Fazit

1. Kontext (Paradigmen)

Gängige Paradigmen in Hinblick auf öffentliche Unternehmen (ÖU) :

- a) **Ideologische Sicht** („Glaube“): ÖU sind aus allgemeinen weltanschaulichen Gründen abzulehnen.
- b) **Ordnungspolitische Sicht**: ÖU seien ein Fremdkörper in einer privaten Marktwirtschaft.
- c) **Ökonomisch-theoretische Sicht 1** (verbale Modelle/Argumentationen): ÖU seien wegen ungünstigerer Anreizstrukturen weniger effizient als private Unternehmen.
- d) **Ökonomisch-theoretische Sicht 2** (formale Modelle): Unter bestimmten Bedingungen sind private Unternehmen effizienter und unter anderen Bedingungen sind öffentliche Unternehmen effizienter.

a) – c) setzen öffentliche Unternehmen (ÖU) stellen öffentliche Unternehmen (eher) in Frage und implizieren einen starken Rechtfertigungs-/**Rechenschaftslegungsbedarf**. d) ist gegenüber öffentlichen Unternehmen neutral.

1. Kontext (Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen)

Institutionelle „Rivalen“ für ÖU sind private Unternehmen (PU). Unterschiede zwischen ÖU und PU bestehen hinsichtlich

- a) der **Eigentumsstrukturen**,
- b) den **Zielsetzungen**,
- c) den **Markt-/Wettbewerbsstrukturen**,
- d) den rechtlichen **Restriktionen**.

Diese Unterschiede sind z.B. beim Effizienzvergleich öffentlicher mit privaten Unternehmen zu berücksichtigen.

2. Legitimation öffentlicher Unternehmen: rechtlich

Bundesebene

Nach der BHO und den LHO in Deutschland sind Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen u. a. nur zulässig sind, wenn

- a) ein wichtiges Interesse des Bundes/Landes („**öffentlicher Zweck**“) vorliegt und
- b) der vom Bund/Land angestrebte Zweck **nicht besser und wirtschaftlicher** auf andere Art und Weise erreicht werden kann.

Kommunale Ebene

„**Schrankentrias**“ der GemO bei „wirtschaftlichen Unternehmen“ der Kommunen:

- **öffentlicher Zweck**
- **angemessenes Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde**
- Aufgabe **nicht genau so gut/besser und wirtschaftlicher** durch einen Dritten erfüllbar (**Subsidiaritätsprinzip**).

Hinzu kommt noch das **Örtlichkeitsprinzip**.

In Österreich gelten ähnliche Bestimmungen.

2. Legitimation öffentlicher Unternehmen: ökonomisch 1

Öffentliche Unternehmen zur **Korrektur von „Marktversagen“** (Marktunvollkommenheiten) insbesondere bei

- **natürlichen Monopolen,**
- **externen Effekten** und
- **Märkten mit starken Informationsasymmetrien** („Vertrauensgüter“).

In dynamischer Hinsicht auch **Kurzsichtigkeit** und (starke) **Risikoaversion** privater Unternehmen.

Anmerkung: Marktversagen ist eine **notwendige**, aber **keine hinreichende** Bedingung.

2. Legitimation öffentlicher Unternehmen: ökonomisch 2

Instrumentalthese (Thiemeyer): Öffentliche Unternehmen können als **Instrument zur Erreichung politischer Ziele** eingesetzt werden (Erzeugung „politischer“ bzw. „nichtmarktlicher Güter“).

Auch hier gelten selbstverständlich Effizienzüberlegungen. Die moderne ökonomische Theorie analysiert die Vor- und Nachteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Arrangements mit Hilfe der sog. **Neuen Institutionenökonomik** (s. ökonomisch-theoretische Sicht 2) – insbesondere mit deren Teilgebieten

- der Prinzipal-Agent-Theorie,
- der Transaktionskostentheorie sowie
- der Theorie unvollständiger Verträge.

Beispiel: Intern regulierte öffentliche Unternehmen vs. extern regulierte private Unternehmen bei natürlichen Monopolen.

3. Öffentlicher Auftrag

Öffentliche Unternehmen „produzieren“ typischerweise

- **marktliche Güter** und
- **nichtmarktliche Güter.**

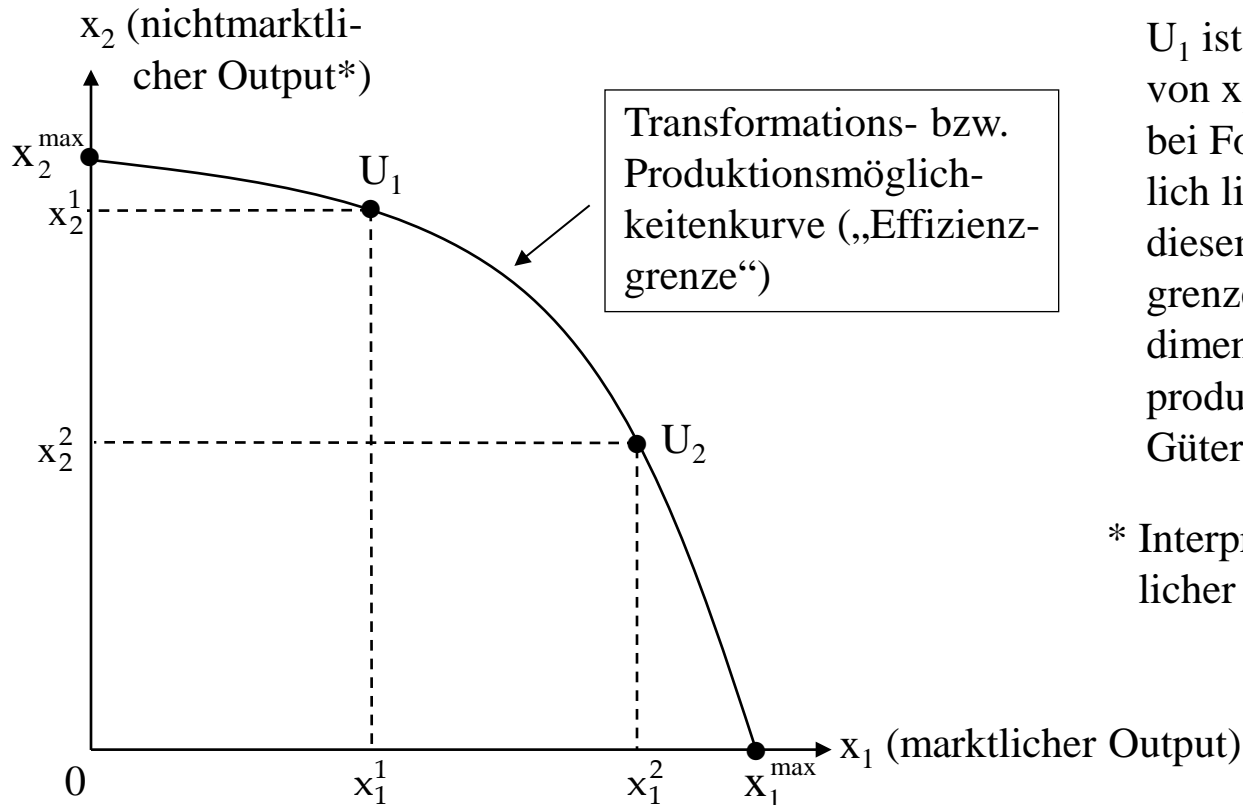
Alternativ verfolgen ÖU :

- **Sachziele** und
- **Formalziele.**

Problem: Der marktliche Output (Formalziele) ist (sind) grundsätzlich messbar (quantifizierbar und mit Preisen versehen), während die Mengen und (Schatten-)Preise des nichtmarktlichen Outputs (Sachziele) nicht oder nur schwer operationalisierbar/messbar sind.

Damit ist auch die Wirtschaftlichkeit (Output/Input) des nichtmarktlichen Outputs (der Sachziele) schwerer ermittelbar als die von marktlichen Gütern (Formalzielen).

3. Öffentliche Unternehmen als Mehrproduktunternehmen (inkl. sozio-ökonomischem Output)

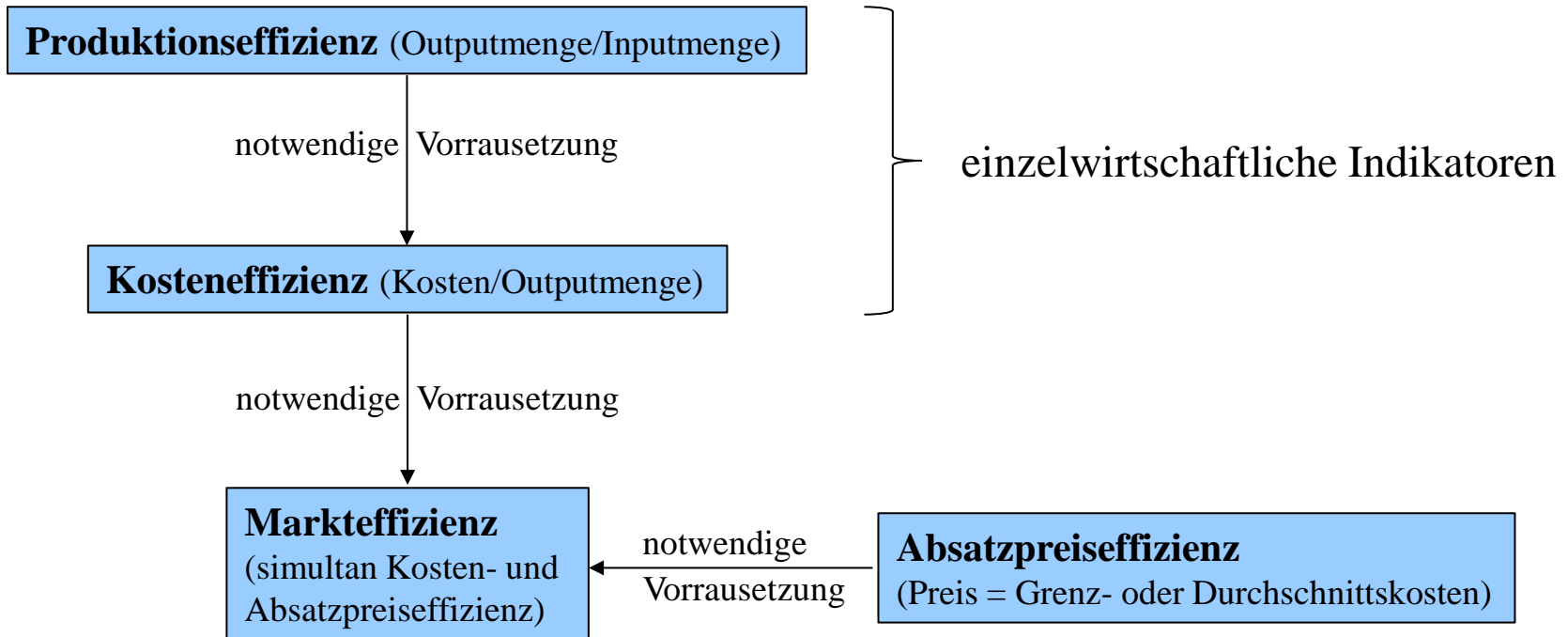


U_1 ist effizienter bei Betrachtung von x_2 . U_2 ist dagegen effizienter bei Fokussierung auf x_1 . Tatsächlich liegen beide Unternehmen in diesem Beispiel auf der Effizienzgrenze, d. h. beide sind im zweidimensionalen Raum effizient. Sie produzieren lediglich ein anderes Güterbündel.

* Interpretationen: Wohlfahrt, öffentlicher Auftrag/Zweck

Implikation: Die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen kann damit nur unter Berücksichtigung beider Güterarten beurteilt werden.

4. Effizienzkonzepte und der Zusammenhang zwischen diesen Konzepten



Bei monopolistischen Marktstrukturen und dem Ziel der Gewinnmaximierung müssen die Preise den Grenzerlösen entsprechen. Damit sind (Ausnahme vollständige Preisdiskriminierung) Absatzpreiseffizienz bzw. Markteffizienz und Gewinnmaximierung nicht kompatibel. **Daher sind Effizienzmaße, die auf dem Unternehmensgewinn (Gewinn-effizienz, Rendite etc.) basieren, nicht zur Beurteilung öffentlicher Unternehmen geeignet.**

5. Fazit

- Öffentliche Unternehmen sind potentiell Instrumente bei der Erfüllung politisch-definierter öffentlicher Aufgaben (die Beseitigung von Marktversagen ist ein Unterfall).
- Ihre (rechtliche und ökonomische) Legitimation resultiert dann, wenn sie effizienter als andere Instrumente zur Erfüllung dieser Aufgaben sind.
- Bei der Beurteilung der Effizienz öffentlicher Unternehmen sind grundsätzlich der marktliche und der nichtmarktliche Output zu berücksichtigen. Dann besteht auch kein Zielkonflikt zwischen öffentlichem Auftrag und Wirtschaftlichkeit.
- Ein Problem ist, dass der nichtmarktliche Output nicht oder nur schwer messbar ist. Daher sind Anstrengungen zu unternehmen, dieses Problem zu mildern/zu lösen. (Hinweis: Mit Hilfe moderner quantitativer Verfahren und ausreichenden Daten lässt sich die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen durch die Berücksichtigung deren Besonderheiten wesentlich besser abbilden als mit den in der Praxis verbreiteten Kennzahlen – s. Folie 1. Unterschiede zw. ÖU u. PU).
- Mindestens in den Fällen, in denen Unternehmen in (marktlichen) Bereichen mit monopolistischen Preissetzungsspielräumen tätig sind (was überwiegend der Fall ist), ist eine Preisregulierung notwendig und gewinnbasierte Effizienzkennzahlen sind ungeeignet.
- Da Produktions- und Kosteneffizienz (einzelwirtschaftliche Effizienz) notwendige Voraussetzung für Markteffizienz ist, besteht kein Zielkonflikt zwischen der so gemessenen einzelwirtschaftlichen Effizienz und volkswirtschaftlicher Effizienz.