

BÜCHER

Öffentliche Unternehmen Österreichs im freien Markt

Rezension von: Norbert Wimmer,
Arno Kahl, Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt. Strukturreformen. Europarechtliche Rahmenbedingungen, MANZ, Wien 2001, 154 Seiten, € 28,80.

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit den öffentlichen Unternehmen, die im nunmehr freien oder „noch zu befreienden Markt“ agieren, ihrer Rolle im Wirtschaftsleben und der zu gestaltenden Neuordnung.

Hintergrund ist der Wandel der bislang monopolistischen Sektoren bzw. Unternehmungen, die öffentlich-soziale, also gemeinwirtschaftliche Aufgabenstellungen zu bewältigen hatten und haben.

Die davon betroffenen Sektoren sind in erster Linie im Infrastrukturbereich angesiedelt, z. B. Energie, Bahn, Telekom, und unterliegen einem eklatanten Strukturwandel. Der Auslöser findet sich im politischen Dogma des „freien Wettbewerbs“ und folglich in den EU-Rechtsgrundlagen. Mit im Paket ist natürlich die Debatte der Privatisierung.

Das Buch – als Lehrbuch für Studierende und Meinungsträger im öffentlichen Wirkungskreis gedacht – bietet einen weiten Rundblick um das Thema der öffentlichen Wirtschaft, der öffentlichen Versorgungswirt-

schaft im Spannungsfeld der Privatisierung, die aber Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge wahrnimmt.

Von Juristen – und fast könnte man meinen nur für JuristInnen – verfasst, ist in der vorliegenden Analyse in erster Linie die rechtliche Komponente und die Herleitung der bisher gültigen Strukturen in Österreich relevant. Nicht außer Acht zu lassen ist dabei die juristische Entwicklung der Liberalisierungserfordernisse, die vom EG-Vertrag ausgeht. In Verbindung mit den diversen EU-Richtlinien ist die Umsetzung und Verbindung mit dem österreichischen Rechtsbestand mehr als relevant.

Das Buch gliedert sich in 11 Kapitel:

Das erste Kapitel bietet einen Abriss über den Staat als Unternehmer, der als wirtschaftlicher Akteur in der zweiten Republik eine zentrale Bedeutung einnahm, sei es im Rahmen der Verstaatlichung der Industrie, der Elektrizitätswirtschaft oder indem kommunale Aufgaben z. B. durch den öffentlichen Personennahverkehr, die Wasserver- und -entsorgung oder die Müllabfuhr wahrgenommen wurden.

Die Buchverfasser beginnen mit dem Aufzeigen des Widerspruchs zwischen liberalen Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip. Noch im ersten Kapitel findet sich ein Resümee der letzten fünfzig Jahre – eben bis hin zur Einkehr des Prinzips des „freien Marktes“.

Dies bedeutet für die öffentlichen Unternehmungen nicht nur, nicht mehr rundum zuständig sein zu müssen (*all-inclusive*-Gesellschaft), son-

dern sich (wieder) auf die Kernkompetenzen besinnen zu müssen.

Die Autoren sprechen den öffentlichen Unternehmungen die Existenzberechtigung nicht ab, sondern verweisen diesbezüglich auf das Effizienzgebot des Verfassungsgerichtshofes und meinen, darin die Grenzen des „rechtlich-politischen Spiels mit den formalen Strukturen zu finden“. Diese Grenzen „liegen insbesondere in den Grundrechten und in den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“, also im Effizienzgebot.

Das zweite Kapitel geht zurück bis ins 18. Jahrhundert in die Zeit des Merkantilismus. Es beschreibt die Entwicklung vom „Staatsmonopol“ bis zum liberalen Staat des 19. Jahrhunderts („Trennung von Staat und Gesellschaft“). Über die Erste Republik geht es weiter zur Zweiten Republik und endet mit einem kurzen Blick auf die „Verstaatlichte Industrie“.

Das dritte Kapitel klärt den Begriff des öffentlichen Unternehmens, wozu zwei grundlegende Konzepte dienen: öffentliche Unternehmen im funktionalen Sinn und öffentliche Unternehmen im organisatorischen Sinn. Beim öffentlichen Unternehmen im funktionalen Sinn zielt die Definition auf die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks im Sinne der Daseinsvorsorge oder der Wirtschaftslenkung ab. Geht es um den Begriff des Unternehmen im organisatorischen Sinn, dann bezieht sich die Begriffsbestimmung auf die Trägerschaft am Unternehmen (z. B. Eigentum und/oder Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand).

Beleuchtet wird zudem der Unterschied zwischen gemein- und erwerbswirtschaftlichen Unternehmen sowie der Unternehmensbegriff des

Bundesverfassungsgesetzes und der Einfluss der öffentlichen Hand.

Das vierte Kapitel teilt öffentliche Unternehmungen nach der Unternehmensträgerschaft, der Rechtsform, den Zielen und nach dem Wirtschaftssektor, in dem das Unternehmen tätig ist, ein. Weitere Kriterien sind die Gewinnkonzeption, die Marktstellung und sonstige volkswirtschaftliche Kennziffern.

Der Strukturwandel vom öffentlichen zum marktgerechten Unternehmen ist Thema des darauf folgenden fünften Kapitels. Theorie – Strukturwandel – Regulierung sind die Schlagworte. Aufgezeigt werden die strukturellen Konsequenzen, also welche Folgen die Reaktion der öffentlichen Eigentümer auf die neuen Gegebenheiten hat. Dies kann z. B. eine durch Rationalisierung gestärkte Konkurrenzfähigkeit am Markt sein. Die Autoren gehen in der Folge auf die begrifflichen Komplexe der Ausgliederung und der Privatisierung detailliert ein.

Hier kommen erstmals die neu geschaffenen Regulierungsbehörden als notwendige Komponente zur Sicherstellung der Nicht-Diskriminierung im Infrastrukturbereich ins Bild, denen aber weiter hinten ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Beschrieben wird ferner der Strukturwandel selbst, der den Übergang vom (natürlichen) Monopol hin zum Wettbewerbsmarkt nach sich zieht. Dabei sprechen die Verfasser – ausgehend vom Gemeinschaftsrecht – vom regulierten und vom kontrollierten Wettbewerb. Eine wesentliche Komponente des Strukturwandels ist die Trennung von Infrastruktur und Dienstleistung und/oder Ware.

Regulierter Wettbewerb bedeutet die durch den Gesetzgeber verordnete Marktöffnung. Damit bedarf es neuer Instrumente und neuer Regulierungsbehörden, die Infrastrukturbenutzung, Netzzugang und Entgelte etc. nicht diskriminierend gestalten.

Der kontrollierte Wettbewerb wird als Weiterführung des regulierten Wettbewerbs gesehen und lässt Marktkräfte auch in defizitär strukturierten Wirtschaftsbereichen wirken und sorgt somit für eine bessere Allokation der Ressourcen. Das heißt nichts anderes, als dass Wettbewerbselemente in Monopolstrukturen über Ausschreibungen oder Versteigerungen, verknüpft mit qualitativen Verpflichtungen, einfließen. Als Beispiel werden Modelle des öffentlichen Personennahverkehrs zitiert. Hier werden periodische Ausschreibungen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorgenommen. Die ausschreibende Stelle definiert die Qualität. Ein weiteres Beispiel ist die Sicherung des Universaldienstes im Telekomsektor.

Besonders interessant ist der Exkurs zur Kommunalwirtschaft, welcher in Anbetracht der Brisanz des Themas eigentlich zu kurz geraten ist: Beschrieben werden nicht nur verfassungsrechtliche Grundlagen, sondern in erster Linie die Probleme des Strukturwandels aus Sicht der Stadtwerke inklusive der hier angesiedelten, traditionellen „Querverbundswirtschaft“. Neue Lösungsansätze werden hier ansatzweise und kritisch präsentiert.

Kapitel 7 geht auf die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen ein, insbesondere Artikel 295 EG-Vertrag (Eigentumsordnungen) und Artikel 86 EG-Vertrag. Art. 86 stellt die eigentliche Rechtsgrundlage für die Liberali-

sierung bislang geschützter Wirtschaftsbereiche dar und erfährt dementsprechende Beachtung durch die Autoren. Es folgt Artikel 16 EG-Vertrag, welcher den Stellenwert von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse festlegt. Abschließend geht es um die Transparenzrichtlinie, die gewährleisten soll, dass die finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den (öffentlichen) Unternehmen transparent dargestellt werden.

Die von den Autoren betrachteten Sektoren haben gemeinsam, für die Ausführung und Übernahme von Aufgaben im gemeinwirtschaftlichen Sinne verantwortlich (gewesen) zu sein. Auf Grund der neuen Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene müssen sie sich den neuen Bedingungen anpassen.

Im Kapitel 8 werden die Sektoren Elektrizitätswirtschaft, Gaswirtschaft, Eisenbahnverkehr, Telekommunikation, Rundfunk, Medien, Post, aber auch die Kreditinstitute, die Sondergesellschaften im Bundesstraßenbereich und des Kraffahrlinienverkehrs ausführlich behandelt.

Beachtenswert ist der hier angebotene Überblick über jeden Sektor, seine jüngere Entwicklung, die gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen samt nationaler Umsetzung sowie die sektorspezifischen Kernpunkte. Hier kann man auch Vergleiche von verschiedenen Sektoren vornehmen.

Die politischen Debatten rund um die Post, die Telekom, die Elektrizitäts- und Gaswirtschaftsunternehmen führen den Strukturwandel und seine Auswirkungen vor Augen. Realistisch betrachtet, geht es um die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben und wer dafür zukünftig die Verantwortung übernimmt.

Das vorletzte Kapitel streift die Unternehmen der Erwerbswirtschaft, die ÖIAG „als Zentrale der verstaatlichten Industrie“ und die Beendigung von staatlich festgeschriebenen Monopolen, z. B. Salz- und Tabakmonopol, in Österreich.

Kapitel 10 spiegelt bereits einen Teil des, zumindest aus formaler Sicht, bewältigten Strukturwandels wider und beschreibt die Unternehmen mit Regulierungsaufgaben, also die Regulierungsbehörden mit den „abgestoßenen Aufgaben der Hoheitsverwaltung“. Die neuen Akteure sind Austro Control GmbH (Zivilluftfahrt), Rundfunk- und Telekomregulierungs GmbH, Schienen Control GmbH und die Elektrizitäts-Control GmbH.¹

Im abschließenden Ausblick geben die Autoren die unterschiedlichen Widrigkeiten des Strukturwandels bzw. der Liberalisierung zu bedenken. Es handelt sich um politische Aspekte genauso wie um jene Schwierigkeiten, die auftreten, wenn Gemeinschaftsrecht in nationales Recht schlüssig umzusetzen und anzuwenden ist.

Stehen bleibt das Plädoyer für klare Leitlinien des Gesetzgebers und die Aufforderung an die Unternehmen, sich der Herausforderung des freien Marktes zu stellen.

Den Autoren ist zugute zu halten, dass sie die vielen politischen Diskussionen, z. B. rund um die Privatisierung, pragmatisch führen und einen wirklich fundierten Überblick sowohl im Großen als auch im Detail bieten. Manchmal kann man ein leises Plädoyer zu Gunsten der Überantwortung sozialer und gemeinwirtschaftlicher Aufgaben an öffentliche Unternehmungen lesen – es bleibt leider leise.

Das Buch ist ein gutes Nachschlagewerk für juristische und historische Fragen. Außerdem kann der Leser/die Leserin anhand der sehr umfassenden Literaturrecherche viele Detailfragen, unternehmens- oder sektorspezifischer Natur, weiterverfolgen.

Für die Diskussion rund um die öffentlichen Unternehmungen, um die Frage, wer die Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen hat und wer dafür die Verantwortung trägt, ist auf alle Fälle eine fundierte Ausgangsbasis gegeben.

Gunda Kirchner

Anmerkung

¹ Mittlerweile wurde die Elektrizitäts-Control GmbH um die Erdgasregulierung erweitert und in die Energie-Control GmbH umbenannt.