

Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik

Neue Institutionenökonomik; Öffentliche Unternehmen; Privatisierung; Regulierung

Viele Leute, vermutlich vornehmlich Ökonomen, fördern häufig die Privatisierung Öffentlicher Unternehmen. Sie glauben dass Öffentliche Unternehmen effizienter sind als private Unternehmen. Diese verbreitete Ansicht wird konterkariert durch die Neue Institutionenökonomik. Theoretische Betrachtungen aus verschiedenen Feldern der Neuen Institutionenökonomik zeigen – in Verbindung mit empirischen Belegen – mehrdeutige Resultate. Unter bestimmten Rahmenbedingungen verkörpern regulierte private Unternehmen eine bessere Lösung als Öffentliche Unternehmen, wobei auch das Gegenteil denkbar ist. Im Allgemeinen belegen weder die Neue Institutionenökonomik noch empirische Erkenntnisse die Überlegenheit regulierter privater über Öffentliche Unternehmen. Eine wichtige Erkenntnis der Neuen Institutionenökonomik ist die Relevanz der Informationen zwischen den Beteiligten, z.B. Politikern, Verwaltungsbevollmächtigten, Eigentümern, Firmenmanagern und Gerichten.

I. Einleitung

Öffentliche Unternehmen stehen – wie der öffentliche Sektor insgesamt – unter anhaltender Kritik. Im öffentlichen Meinungsbild und auch unter vielen Ökonomen gelten öffentliche Unternehmen – ungeachtet z.T. entgegenstehender empirischer Befunde¹ – im allgemeinen als unwirtschaftlich, inflexibel, kundenunfreundlich usw. Daher finden sich immer wieder Forderungen nach genereller Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen und damit nach Auflösung öffentlicher Unternehmen.

Darüber hinaus werden öffentliche Unternehmen zunehmend durch die desolate Haushaltssituation ihrer Träger – Bund, Länder und Gemeinden – in Frage gestellt. Privatisierungserlöse versprechen eine – wenn auch nur kurzfristige und einmalige – Linderung von Haushaltsproblemen. Schließlich ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur Beauftragung öffentlicher Unternehmen mit sog. Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichen Interesse (DAWI) zu beachten. Danach können öffentliche Unternehmen nur noch dann ohne öffentliche Ausschreibung beauftragt werden, wenn es sich um sog. Inhouse-Geschäfte handelt.²

¹ Vgl. Abschnitt IV.1.

² Vgl. z.B. Schwintowski (2004, 2005). Inhouse-Geschäfte liegen vor, wenn a) der öffentliche Auftraggeber über die beauftragte Einrichtung eine Kontrolle ausübt „wie über seine eigenen Dienststellen“ und b) die Einrichtung Tätigkeiten „im Wesentlichen“ nur für den Auftraggeber ausübt. Bei einer Beteiligung Privater (Fall

Alles in allem kann man also durchaus die Frage stellen, ob öffentliche Unternehmen überhaupt noch „zeitgemäß“ sind. Eine erste Antwort liefert ein Blick in die Vergangenheit. Öffentliche Unternehmen sind häufig infolge von Katastrophen, Epidemien u.ä. gegründet worden, für die im ökonomischen Sprachgebrauch „Marktversagen“ (synonym „Marktunvollkommenheiten“) – z.B. in Form der Beschränkung der Versorgung auf rentable Produkte und Regionen – (mit)ursächlich war.³ Da Marktunvollkommenheiten im Zeitablauf nicht verschwunden sind, könnten sie weiterhin als Legitimationsbasis für die Existenz öffentlicher Unternehmen dienen.

Marktunvollkommenheiten stellen allerdings nur eine *notwendige*, jedoch *keine hinreichende* Bedingung für die Einrichtung öffentlicher Unternehmen dar. Da auch sog. Staats- oder Politikversagen möglich ist,⁴ ist neben der Existenz relevanter Marktunvollkommenheiten auch zu fordern, dass staatliche Eingriffe in Form öffentlicher Unternehmens wirksam und anderen Alternativen – so auch der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe durch Private – überlegen sind.⁵

Für eine vergleichende Analyse von öffentlichen Unternehmen und anderen „institutionellen Arrangements“ bei Marktversagen drängt sich das Paradigma der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) geradezu auf. Dennoch haben institutionenökonomische Überlegungen zur Beurteilung öffentlicher und privater Lösungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bisher erstaunlicherweise kaum Resonanz gefunden. Die vorliegende Arbeit stößt in diese Lücke. Übersichtsartig wird der bisherige Beitrag der NIÖ zur relativen Vor- oder Nachteiligkeit öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu regulierten privaten Unternehmen dargelegt.⁶

Bevor dies geschehen kann, ist im zweiten Kapitel auf Institutionen und die Relevanz der Neuen Institutionenökonomik und im dritten Abschnitt die Kernbereiche der Neuen Institutionenökonomik sowie die institutionenökonomische Perspektive der Regulierung einzugehen. Im vierten Kapitel wird der Erklärungs- und Legitimationswert der Kernbereiche der neuen Institutionenökonomik und der institutionenökonomisch geprägten Regu-

TREA/Stadt Halle) oder zu großer Autonomie des Unternehmens (Fall Parking Brixen) handelt es sich nach Auffassung des EuGH nicht mehr um Inhouse-Geschäfte, mit der Folge der Ausschreibungspflicht.

³ So weist z.B. Spelthahn (1994, S. 16 f.) darauf hin, dass der Brand in Hamburg 1842 Auslöser der Errichtung kommunaler Wasserwerke in Deutschland war.

⁴ Staatsversagen liegt vor, wenn das politisch-administrative System unter dem Vorwand marktlicher Mängel interveniert, obwohl Marktunvollkommenheiten gar nicht bestehen oder unbedeutend sind, oder im Falle tatsächlich bestehender Marktunvollkommenheiten ungeeignete oder im Vergleich zu anderen Lösungsmöglichkeiten inferiore Maßnahmen ergreift (vgl. z.B. auch Blankart 2003, S. 66 ff.).

⁵ Diese Ansicht scheint durch haushalts- und gemeinderechtliche Bestimmungen gedeckt zu sein, wonach Bund und Länder privatrechtliche Unternehmen u.a. nur dann gründen oder sich daran beteiligen bzw. Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen u.a. nur dann errichten oder sich daran beteiligen dürfen, wenn ein wichtiges (öffentliches) Interesse bzw. ein öffentlicher Zweck vorliegt und das Subsidiaritätsprinzip eingehalten wird. Letzteres bedeutet, dass der öffentliche Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise bzw. durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Allerdings kontrastiert diese Ansicht offenbar zu den Vorstellungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs, die öffentlichen Unternehmen – verstanden als wirtschaftliche Unternehmen – zwar die Einhaltung des europäischen Regelwerkes, nicht aber die Einhaltung der genannten haushalts- und kommunalrechtlichen Normen auferlegen (vgl. Schwintowski 2003).

⁶ Da öffentliche Unternehmen lediglich bei Marktunvollkommenheiten legitimierbar sind, ist ein sinnvoller Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen auf den Fall von Marktunvollkommenheiten beschränkt. Der Einsatz privater Unternehmen bei Marktversagen impliziert unter realistischen Bedingungen eine Regulierungsnotwendigkeit. Daher ist ein Vergleich öffentlicher Unternehmen mit nicht regulierten Privatunternehmen irrelevant.

lierungstheorie für die Existenz öffentlicher Unternehmen diskutiert. Das Fazit findet sich in Kapitel fünf.

II. Institutionen und Neue Institutionenökonomik

In diesem Abschnitt werden Gegenstand, Relevanz und Zielrichtung der Neuen Institutionenökonomik skizziert.

1. Institutionen

Unter dem in der Literatur nicht einheitlich definierten Begriff „Institutionen“ sind geschriebene und ungeschriebene Regeln bzw. Regelwerke zur Ordnung und Abstimmung (Koordination) von Interaktionen zwischen Individuen respektive Wirtschaftssubjekten zu verstehen. Nach Richter/Furubotn (2003, S. 7) „[...] wird [...] die Institution definiert als ein System miteinander verknüpfter, formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln (Normen) einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung.“ Beispiele für Institutionen sind Rechtsnormen, Verträge, Unternehmen(sverfassungen),⁷ Regulierungsregime, Wirtschaftssysteme einschließlich des durchsetzenden Polizei- und Justizwesens, aber auch Verhaltenskodizes, Sitten, Gewohnheiten und Gebräuche.

Institutionen erhöhen grundsätzlich die Vorhersehbarkeit des Handelns der Individuen/Wirtschaftssubjekte bzw. reduzieren (Verhaltens-)Unsicherheit.⁸ Damit erleichtern oder ermöglichen sie überhaupt erst die Steuerung und Koordination der wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Aktivitäten verschiedener Individuen bzw. Wirtschaftssubjekte. Institutionen bestimmen die Wohlfahrt und den Wohlstand einer Gesellschaft, den Erfolg einer Unternehmung oder den eines Teams und auch den Nutzen des Einzelnen. Sie können das Ergebnis zufällig-evolutionärer Prozesse oder planvoll-bewußten Handelns sein.

2. Neue Institutionenökonomik

Die Neue Institutionenökonomik dürfte ihre Existenz einer grundsätzlichen „Blindheit“ der gegenwärtigen ökonomischen Standardanalyse, der sog. neoklassischen ökonomischen Theorie (Mikroökonomik), gegenüber Institutionen verdanken.

In der neoklassischen Welt stehen allen Marktteilnehmern annahmegemäß alle relevanten Informationen kostenlos zur Verfügung. Darüber hinaus haben die Marktteilnehmer auch keine Schwierigkeiten bei der Verarbeitung der bereitstehenden Informationen. In dieser

⁷ Die Unternehmung kann verstanden werden einerseits als Organisationsform aber auch als Institution (so Albach/Albach 1989). Göbel (2002, S. 5) formuliert: „Das Unternehmen ist eine Organisation (eine bewusst geschaffene, zweckgerichtete Institution mit Grenzen und Mitgliedern) und das Unternehmen hat eine Organisation (ein Regelsystem, eine Organisationsstruktur, die die Handlungsabläufe regelt)“.

⁸ Neben der Unsicherheit menschlichen Verhaltens existieren natürlich exogene Unsicherheitsfaktoren (Risiken), die nicht oder kaum durch Institutionen beeinflussbar sind. Hierzu zählen z.B. Naturereignisse.

Welt vollkommener Transparenz könn(t)en die Wirtschaftssubjekte vollkommen rational agieren. Die *Koordination* von Angebot und Nachfrage erfolgt dann reibungslos über den Preismechanismus. Gleichzeitig löst der Markt- bzw. Preismechanismus das *Motivationsproblem*, weil ineffiziente Anbieter (glaubhaft) von Marktausscheiden bedroht sind. Die Neue Institutionenökonomik trägt dagegen der Tatsache Rechnung, dass die Lösung der – zumeist miteinander verknüpften – Koordinations- und Motivationsproblematik, nicht kostenlos erfolgen kann. Unter realistischen Bedingungen stellen sich z.B. folgende Fragen: Soll die Koordination marktlich, also über Kauf-, Dienst- oder Werkverträge, oder in einer Hierarchie, d.h. in einem Unternehmen oder innerhalb des öffentlichen Sektors, erreicht werden? Wem sollen die genutzten Ressourcen gehören? Sollen Festgehälter, Festpreise oder Erfolgsbeteiligungen vereinbart werden?

Unternehmen sind in der mikroökonomischen Theorie bezüglich Eigentumsverhältnissen, Rechtsform, Aufbauorganisation etc. homogen und treten quasi nur als Kostenfunktion in Erscheinung. Folglich ist die Mikroökonomik auch nicht in der Lage, (eventuelle) Effizienzunterschiede zwischen öffentlichen und privaten oder zwischen manager- und eigentümergeleiteten Unternehmen zu erklären. Auch die Frage nach den Grenzen (Fertigungstiefen) von Firmen bleibt damit zwangsläufig außerhalb der Betrachtung.⁹

Anders als die neoklassische Analyse zielt die Neue Institutionenökonomik auf die das Verhalten der Wirtschaftssubjekte bestimmenden Regeln. Sie versucht, erstens das Verhalten der Wirtschaftssubjekte durch Institutionen zu erklären. Zweitens versucht sie, für gegebene Probleme und Sachverhalte die jeweils besten, d.h. effizientesten Regeln bzw. Regelsysteme („institutionelle Arrangements“) zu ermitteln. Im Kontext dieses Beitrags geht es speziell um die Frage, ob bzw. unter welchen Umständen das institutionelle Arrangement „Öffentliches Unternehmen“ gegenüber dem institutionellen Arrangement „reguliertes Privatunternehmen“ vorzuziehen ist oder nicht.

III. Kernbereiche der Neuen Institutionenökonomik und institutionenökonomische Perspektive der Unternehmensregulierung

Angesichts des breiten Spektrums an Institutionen kann es nicht überraschen, dass die Neue Institutionenökonomik kein einheitlich-geschlossenes Theoriegebäude darstellt. Vielmehr besteht die NIÖ aus verschiedenen, sich z.T. überschneidenden und ergänzenden Zweigen. Unbestritten zum Kern der NIÖ zählen die Theorie der Verfügungsrechte, die Prinzipal-Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie.¹⁰ Im vorliegenden Kontext ist es m.E. sinnvoll, neben den Kernbereichen der NIÖ explizit auf die Unternehmensregulierung einzugehen. Diese Ansicht stützt sich auf die Tatsache, dass Regulie-

⁹ Zu den Beschränkungen der Mikroökonomik vgl. auch Hart (1995), S. 15 ff.

¹⁰ Manche Autoren wie Erlei/Leschke/Sauerland (1999, S. 44) zählen neben den vorgenannten drei Teilgebieten unter der Rubrik „Institutionen im politischen Sektor“ auch die Neue Politische Ökonomie und die Verfassungsökonomik zur Neuen Institutionenökonomik. Auch Richter/Furubotn (2003, S. 42 ff.) zählen u.a. die Verfassungsökonomik und neue institutionalistische Ansätze in der politischen Wissenschaft zur erweiterten Neuen Institutionenökonomik.

rungen als Institutionen verstanden werden können und sich zudem die Regulierungstheorie institutionenökonomischer Überlegungen bedient.

1. Theorie der Verfügungsrechte

Die Theorie der Verfügungsrechte (TVR) beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Verfügungsrechten auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte.¹¹ In der (älteren) TVR-Literatur, welche insbesondere das Motivationsproblem angeht, werden vier verschiedene Arten von Verfügungsrechten herausgearbeitet, nämlich a) das Recht, eine Ressource zu nutzen, b) das Recht, sie zu verändern, c) das Recht, sich die Gewinne aus der Ressource anzueignen und d) das Recht, die Ressource zu veräußern.¹²

Eine Kernaussage der (älteren) TVR lautet, dass das Auseinanderfallen verschiedener sowie die Aufteilung gleichartiger Verfügungsrechte – beides wird von Furubotn/Pejovich (1972, S. 1140) als „Verdünnung“ von Verfügungsrechten bezeichnet – wenigstens unter bestimmten Voraussetzungen Fehlanreize und Ineffizienz induziert. Beispielsweise bewirkt die Trennung von Nutzungs- und Gewinnaneignungsrecht den Anreiz zur Fehlnutzung (mangelnde Vorsicht bei der Nutzung der Ressource, unterlassene Pflege, Wartung etc.) seitens des Nutzers, weil die damit verbundene Wertminderung nicht von ihm, sondern von demjenigen zu tragen ist, der das Gewinneignungsrecht hat, also dem Eigentümer. Diese Aussage gilt beispielsweise für das Verhältnis zwischen angestellten Managern und Anteilseignern von Unternehmen. Manager werden die Ressourcen des Unternehmens eher in eigenem Interesse als im Interesse des oder der Kapitaleigner(s) nutzen. Aus verfügungsrechtlicher Perspektive ist die Zusammenlegung von Managerfunktion und Eigentümerfunktion ideal, wie dies im Falle des sog. Eigentümer-Unternehmers der Fall ist.

Ein weiteres Problem entsteht, wenn mehrere Personen gemeinsam über Rechte an einer Ressource verfügen. Jeder Miteigentümer hat dann den Anreiz, die Ressource möglichst intensiv zu nutzen, weil er einen Teil der Nutzungskosten den anderen Eigentümern bzw. Nutzern aufbürden kann. Diese Form des sog. Gefangenen-Dilemmas führt zur Übernutzung und zum eventuellen Untergang der Ressource. Bezogen auf die Unternehmensüberwachung bewirkt gemeinsames Eigentum ein Trittbrettfahrerproblem. Ein einzelner Eigentümer, der seine Kontrollrechte gegenüber dem Management intensiv ausübt, erzeugt einen positiven externen Effekt für alle übrigen Anteilseigner, so dass letztlich zu wenig Kontrolle gegenüber dem Management ausgeübt wird.¹³ Eine Lösung dieses Problems bietet die Konzentration („Verdickung“) der Verfügungsrechte auf eine oder wenige

Personen.¹⁴ Dadurch steigt der Kontrollnutzen einzelner Anteilseigner, so dass dann eine effektivere Managementkontrolle stattfinden kann.

Es wird die Meinung vertreten, dass sog. Eigentumssurrogate das Problem getrennter bzw. verdünnter Verfügungsrechte lösen oder mildern können.¹⁵ Unter Eigentumssurrogate fallen der Wettbewerb auf dem Eigenkapitalmarkt, auf den Absatzmärkten und auf dem Arbeitsmarkt sowie Fremdkapital. Ein funktionierender Eigenkapitalmarkt impliziert eine Übernahme durch andere Unternehmen, sofern das Unternehmen schlecht geführt wird, mit der Folge des Arbeitsplatzverlustes des amtierenden Managements. Somit wird das Management durch die Übernahmedrohung diszipliniert. Fremdkapital führt zu Rückzahlungsverpflichtungen und de facto zu Mitbestimmungsrechten der Fremdkapitalgeber. Damit wird der Handlungsspielraum des Managements ebenfalls eingeschränkt. Wettbewerb auf den Absatzmärkten wirkt kostensenkend und innovationsfördernd, da ansonsten Umsatz- und Gewinneinbußen drohen. Schließlich geben auch externe und interne Arbeitsmärkte für Manager einen Anreiz zur Anstrengung und zur Wahrung der Eigentümerinteressen, da man vermutet, schlechte Manager würden durch entsprechend geringe Karriereaussichten sanktioniert.

Die neuere Theorie der Verfügungsrechte, die auf Beiträgen von Grossman/Hart (1986), Hart/Moore (1988, 1990) und Hart (1995) basiert, nimmt sich des Problems vertragsspezifischer Investitionen bei Unmöglichkeit einer ex ante exakten Leistungsbeschreibung an. In der diesem Theoriezweig zugehörigen Literatur wird typischerweise angenommen, ein Käufer und ein Verkäufer kommen dahingehend überein, dass der Verkäufer dem Käufer eine Leistung bereitstellt, die sich jedoch zum Zeitpunkt der Übereinkunft noch nicht exakt beschreiben läßt. Der wahre Charakter der Leistung offenbart sich erst bei Lieferung. Ferner wird unterstellt:

- a) Die Herstellung durch den Verkäufer und die Weiterverwertung durch den Käufer erfordern Human- und Sachkapital.
- b) Beide Seiten können vor der Lieferung vertragsspezifische Investitionen in Human- und Sachkapital vornehmen, die den Wert der Lieferbeziehung steigern, wobei die vertragspezifische Investition des Käufers dessen Erlöse oder Nutzen aus der Weiterverwertung erhöht, während die spezifische Investition des Verkäufers dessen Produktionskosten senkt.
- c) Der Umfang der spezifischen Investitionen, die tatsächlich auftretenden Kosten und der Nutzen (Wert) der spezifischen Investitionen können nicht gerichtsfest verifiziert werden,¹⁶ was dem *Paradigma unvollständiger Verträge* entspricht.¹⁷

11 Die grundlegende Bedeutung von Verfügungsrechten für die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe verdeutlicht das bekannte Coase-Theorem (vgl. Coase 1960). Danach ist das Problem negativer externer Effekte ohne staatliche Intervention durch Verhandlungen zwischen den Betroffenen lösbar, vorausgesetzt die Verfügungsrechte sind eindeutig definiert und es bestehen keine Transaktionskosten.

12 Vgl. Furubotn/Pejovich (1972), S. 1140.

13 Diese Problematik wurde bereits von Steinmizter (1908) und Berle/Means (1932) herausgearbeitet.

14 Inzwischen sind auch die Nachteile konzentrierter Verfügungsrechte bekannt. Mehrheitseigentümer können ihre Interessen zu Lasten von Minderheitseigentümern durchsetzen, so dass Edwards/Weichenrieder (2004, S. 144) zu folgender Aussage gelangen: „... the key conflict of interest in corporate governance is thus between the controlling shareholder and minority shareholders, rather than that between dispersed shareholders and professional managers who run the firm but have little or no ownership stake in it“.

15 Vgl. z.B. Picot/Kaulmann (1985) und Kaulmann (1987).

16 Dagegen können die Vertragspartner annahmegemäß – anders als Außenstehende – alle relevanten Daten, also die Höhe und den Ertrag ihrer Investitionen sowohl im Falle der Übereinkunft als auch im Falle der Nichtübereinkunft beobachten. Hart (1995, S. 82) begründet diese Annahmen mit der analytischen Handhabbarkeit und darüber hinaus mit der Vermutung, dass das Wissen über die Lage der anderen Seite „ausbeuterische Begehrlichkeiten“ erst weckt. Falls Informationsasymmetrien bestehen, könnte dies sogar die Wahrscheinlichkeit des

Bei unvollständigen Verträgen müssen beide Seiten mit Nachverhandlungen über die Aufteilung des geldlichen Nutzens aus der Lieferbeziehung rechnen.¹⁸ Der Investitionsanreiz beider Seiten hängt nun von den Eigentums- und damit den Verfügungsrechten über das Sachkapital ab.¹⁹ Eigentum stärkt den Investitionsanreiz. Bei Unmöglichkeit, einen verifizierbaren Vertrag abzuschließen, sind Eigentum und die damit verknüpften (residualen) Verfügungsrechte die einzige Möglichkeit, die Anreize für spezifische Investitionen zu steuern bzw. in vollem Umfang aufrechtzuerhalten.²⁰

Hart (1995, S. 34 ff.) kommt mit Hilfe eines Modells dieser Schule u.a. zu folgenden stilisierten Grundaussagen: Erstens sollte derjenige (nicht) über Sachkapital verfügen, dessen Humankapitalinvestitionen relativ (un)bedeutend, weil stark (wenig) gewinnbringend, sind. Zweitens sollte derjenige (nicht) über Sachkapital verfügen, dessen Humankapital essentiell wichtig (unbedeutend) ist. „Essentiell wichtig“ bedeutet, dass das Sachkapital ohne das Humankapital einer Seite für die andere Partei nutzlos ist. Drittens sollte sich komplementäres Sachkapital, welches gemeinsam einen höheren Ertrag als in separierter Form abwirft, in einer Hand befinden. Nichtkomplementäres Sachkapital sollte dagegen getrennt sein, weil der gemeinsame Besitz dem Besitzer keinen (zusätzlichen) Nutzen stiftet, aber bei der anderen Seite den Investitionsanreiz senkt.

Die neuere TVR ist somit in der Lage, bei spezifischen (Humankapital-)Investitionen und nichtverifizierbaren Verträgen die Kosten und Nutzen vertikaler Integrationen respektive der Verlagerung residualer Kontrollrechte zu erklären. Ob Vorwärts- oder Rückwärtsintegration, gemeinsames Eigentum oder Nichtintegration die beste Lösung darstellen, hängt von den Gegebenheiten im Einzelfall ab.

Öffentliche Unternehmen müssen nach der älteren TVR also am Grad der Verdünnung von Verfügungsrechten und anhand bestehender Wettbewerbssurrogate beurteilt werden, während sie gemäß der neueren TVR an den Anreizen für spezifische Investitionen und deren Folgen zu messen wären (vgl. Kapitel IV.1).

2. Prinzipal-Agent-Theorie

Die Prinzipal-Agent-Theorie (PAT) zielt explizit auf die Gestaltung von Delegationsbeziehungen bei Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber („Prinzipal“) und Auf-

Zusammenbruchs von Nachverhandlungen fördern, weil beide Seiten dann nur Vermutungen über die „Einigungsmenge“ anstellen können.

17 Unvollständige Verträge geben dem Eigentümer einer Ressource ein residuales Kontrollrecht („Residual control right“), verstanden als das Recht, jede Entscheidung über den Einsatz dieser Ressource zu treffen, die nicht in Konflikt mit Verträgen, Gesetzen, Sitten und Gebräuchen steht.

18 In den Modellen der Neueren TVR wird regelmäßig davon ausgegangen, dass der Gewinn aus den (zu geringen) spezifischen Investitionen im Rahmen kostenloser und effizienter Nachverhandlungen hälftig zwischen den Vertragspartnern aufgeteilt wird. Milgrom/Roberts (1990) zeigen, dass bei Vorliegen von Verhandlungskosten auch das Nachverhandlungsergebnis ineffizient sein kann.

19 In einer abweichenden Modellierung verdeutlichen Maskin/Tirole (1999) die Bedeutung des Eigentums für die Nachverhandlungsposition. Wer nicht über Sachkapital verfügt, kann nicht damit drohen, eine Lieferbeziehung mit einem anderen Vertragspartner einzugehen. Deshalb muß er im Gegensatz zu einem Vertragspartner, der das Sachkapital besitzt, den Vorteil aus seiner spezifischen Investition teilen, mit der Folge eines entsprechend geringeren Investitionsanreizes.

20 Vgl. Hart (1995), S. 85.

tragnehmer („Agent“).²¹ Es wird davon ausgegangen, dass der Prinzipal die Handlungen – metaphorisch die Anstrengungen („Effort“) – des Agenten nicht beobachten kann („Hidden action“) und/oder bestimmte Informationen bezüglich entscheidungsrelevanter Merkmale/Zustände nicht hat, über die jedoch der Agent verfügt („Hidden characteristics“ oder „Hidden information“). An dieser Stelle wird auf verborgene Merkmale nicht weiter eingegangen, sie sind ein Thema der Unternehmensregulierung (vgl. Abschnitt 3.4).

Informationsvorsprünge eröffnen dem Agenten Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener Interessen (Faulheit, Verschwendung, zu hohe Qualität etc.). Zur Lösung des Problems verborgener Handlungen wird angesichts der Unmöglichkeit einer Bezahlung entsprechend der Anstrengung die Bindung des Entgelts des Agenten an beiderseitig unstrittig beobachtbare Ergebnisse – Kurswerte von Unternehmen, Umsätze, Kosten, Bearbeitungsmengen etc. – vorgeschlagen. Die (formale) Prinzipal-Agenten-Theorie sucht nun kontextspezifisch nach optimalen ergebnisorientierten Entgeltsystemen.²²

In der Literatur finden sich neben einfachen Situationen mit einem Prinzipal und einem Agenten mit einer Aufgabe diverse andere Modellierungen, z.B. solche mit wiederholten Beziehungen, mehreren Agenten, mehreren Prinzipalen und mehreren Aufgaben.²³ Dabei zeigt sich regelmäßig, dass die optimale Vertragsgestaltung kompliziert ist.²⁴ Beispielsweise ist die relative Risikoaversion der Akteure, die Genauigkeit der Ergebnismessung, der Grenzertrag zusätzlicher Agentenanstrengung, die Reaktion der Agenten auf Anreize, die Möglichkeit der gleichmäßigen Messung verschiedener Aufgaben von Bedeutung. Zielkonflikte bestehen u.a. zwischen der optimalen Anreizintensität und der optimalen Risikoverteilung. Unerwünschte Nebenwirkungen können z.B. in Form von Beeinflussungs- und Fehlleitungskosten, bei sog. Leistungsturnieren auch in Form von Sabotage, Mobbing und Kollusionen entstehen.

Die PAT geht implizit davon aus, dass die Beobachtung bzw. Messung der Anstrengung des Agenten das einzige, allerdings unlösbare Vertragsproblem ist. Mit anderen Worten: Die alleinigen, allerdings prohibitiv hohen Kosten bestehen in der Messung der Anstrengung des Agenten. Ansonsten sind Verträge annahmegemäß kostenlos und (demzufolge) vollständig. Es gibt keinen Vertragsbruch und keine Nachverhandlungen.

Die merkwürdige Annahmenkonstellation, wonach der Prinzipal bezüglich einer Variablen (Anstrengung) gar nichts und bezüglich aller anderen Größen wie der Nutzenfunktion

21 Richter/Furubotn (2003, S. 41 f.) subsumieren die Prinzipal-Agent-Theorie zusammen mit der Theorie unvollständiger Verträge einerseits unter dem Begriff der ökonomischen Vertragstheorie. An anderer Stelle sehen Richter/Furubotn (2003, S. 219) in der Theorie unvollständiger Verträge den Versuch, die Transaktionskostenökonomik von Williamson zu formalisieren. Ich möchte unvollständige Verträge nicht als eigenständigen Theorienzweig betrachten, weil sie als modelltheoretisches Konstrukt in der Tat zur Formalisierung des Transaktionskostenproblems und spezifischer Investitionen dienen.

22 Neben der formalen Prinzipal-Agent-Theorie, auf die sich die Ausführungen an dieser Stelle beschränken, existiert ein nichtformaler, sog. positiver Zweig der PAT, welcher sich verbal-qualitativ mit institutionellen Arrangements beschäftigt, die geeignet sind, das eigennützige Verhalten der Agenten einzuschränken (vgl. Eisenhardt 1989, Richter/Furubotn 2003, S. 205).

23 Übersichten bieten z.B. Hart/Holmström (1987) und Sappington (1991). Verschiedene PAT-Varianten werden auch bei Kräkel (2004) behandelt.

24 Vgl. dazu auch Hax (2003), S. 307.

und Partizipationsbedingung des Agenten alles weiß,²⁵ ist natürlich realitätsfremd. Trotzdem liefert die PAT viele Einsichten in die Problematik ergebnisorientierter Entgeltsysteme und kann grundlegende Gestaltungsempfehlungen geben. Dementsprechend liegt ihr Wert für die Praxis eher in der Bereitstellung von Grundregeln und Tendenzaussagen als in einer Hilfestellung für die Anreizvertragsgestaltung im konkreten Einzelfall.

Die Prinzipal-Agent-Theorie gibt im übrigen ebenso wie die neoklassische Theorie keine Hinweise auf die Grenzen der Unternehmung bzw. ihre Organisation. Beispielsweise macht es in der Prinzipal-Agent-Theorie prinzipiell keinen Unterschied, ob ein bestimmtes Anreizsystem in verschiedenen Unternehmen oder in verschiedenen Divisionen eines Unternehmens eingesetzt wird.²⁶ Demnach wäre es – abgesehen von eventuell divergierenden Nutzenfunktionen der Agenten – gleichgültig, ob ein bestimmter Anreizvertrag zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Manager eines öffentlichen Unternehmens oder zwischen der Gebietskörperschaft und dem Manager eines Privatunternehmens abgeschlossen wird. Dies liegt an der Annahme vollständiger Anreizverträge, so dass keine nachträglichen Anpassungsprobleme bzw. Nachverhandlungen stattfinden. Wir werden in Abschnitt IV.2 sehen, dass die PAT dennoch in begrenztem Maß Hinweise für die Einschätzung öffentlicher und privater Unternehmen bieten kann.

3. Transaktionskostentheorie

Die mit den Namen Coase (1937) und Williamson (1975, 1985, 1996) verbundene Transaktionskostentheorie (TKT) geht der Frage nach, warum nicht alle wirtschaftlichen Vorgänge (Transaktionen²⁷) auf Märkten, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil in Unternehmen (Firmen) – sog. Hierarchien – abgewickelt werden. Diese Frage ist prinzipiell äquivalent mit dem Entscheidungsproblem zwischen Eigenfertigung (hier: Produktion im öffentlichen Sektor) und Fremdbezug (Produktion durch Private). Hier geht es also primär um die Frage, ob die Koordination individueller Aktivitäten statt über Kauf- und Lieferverträge über Dienstverträge und Anweisungen erfolgen soll.

Anders als die Prinzipal-Agent-Theorie und die neuere Theorie der Verfügungsrechte verläßt der Transaktionskostenansatz die Welt kostenloser Vertragsabschlüsse und Transaktionen. Er lehrt, bei einem Vergleich verschiedener institutioneller Arrangements, neben den Produktionskosten auch die Transaktionskosten zu beachten. Transaktionskosten des Marktes resultieren aus der Suche nach geeigneten (Vertrags-)Partnern, den Kosten der Verhandlung und des Abschlusses von Verträgen sowie den Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen. Transaktionskosten der Hierarchie nehmen die Gestalt von Beeinflussungskosten und/oder Bürokratiekosten an.²⁸

25 Vgl. auch Erlei/Leschke/Sauerland (1999), S. 193.

26 Vgl. u.a. Hart (1995), S. 18 ff., Erlei/Leschke/Sauerland (1999), S. 167.

27 Eine Transaktion besteht nach Erlei/Leschke/Sauerland (1999, S. 175) aus der Aneignung und Übertragung von Verfügungsrechten zwischen Wirtschaftssubjekten. Üblicherweise erfolgen Transaktionen in Form eines vertraglichen Tausches.

28 Vgl. auch Erlei/Leschke/Sauerland 1999, S. 220 ff. In Hierarchien können nicht die starken Anreize zu betrieblicher Effizienz imitiert werden, die auf Märkten herrschen. Williamson (1985) bezeichnet dies als „Unmöglichkeit der selektiven Intervention“.

Vor allem die nach Vertragsabschluss (ex post) auftretenden Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen stehen im Zentrum der Transaktionskostentheorie. Dieser Blickwinkel basiert auf der Erkenntnis, dass insbesondere längerfristige und komplexe Verträge zwangsläufig unvollständig sind, weil nicht alle zukünftigen Ereignisse und Eventualitäten vorhersehbar und/oder beschreibbar sind bzw. der Abschluss vollständiger Verträge prohibitiv hohe Kosten verursachen würde.²⁹ Aufgrund der – zumindest in hinreichend komplexen Entscheidungssituationen – Nichtvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse entsteht regelmäßig ein nachträglicher Anpassungs- bzw. Nachverhandlungsbedarf, der für die Vertragspartner Kosten und Risiken birgt.

Ob Transaktionen auf Märkten, in „Hierarchien“ (Unternehmen) oder mittels verschiedener Zwischenformen („Hybride“) abgewickelt werden (sollten), hängt gemäß des Transaktionskostenansatzes davon ab, welches dieser institutionellen Arrangements c.p. die geringsten Gesamtkosten, definiert als Summe aus Produktions- und Transaktionskosten, verursacht. Hierbei wird ein grundlegender Zielkonflikt erkannt. Danach sind die reinen Produktionskosten auf Märkten immer geringer oder wenigstens nicht höher als in Hierarchien, weil auf Märkten Größen- und Verbundvorteile besser ausgeschöpft werden können. Allerdings sind gemäß der TKT die Transaktionskosten in Form von nachträglichen Anpassungs- bzw. Koordinierungskosten innerhalb von Hierarchien ab einer bestimmten Spezifität des eingesetzten Kapitals geringer als auf Märkten, weil Anpassungen in Hierarchien dann vergleichsweise einfach und kostengünstig durch Anweisungen erreicht werden und damit die nachteiligen Beeinflussungs- und Bürokratiekosten der Hierarchie überkompensiert werden können.³⁰ Auf Märkten bzw. zwischen selbständigen Vertragspartnern ist der Anweisungsmechanismus nicht einsetzbar. Hier müssen statt dessen transaktionskostentreibende Nachverhandlungen geführt werden. Grundsätzlich gilt: Je höher die Kapitalspezifität, desto geringer ist der Produktionskostennachteil und um so größer der Transaktionskostenvorteil der Hierarchie. Infolgedessen werden die Wirtschaftssubjekte mit zunehmender Kapitalspezifität eher zur Hierarchie neigen und umgekehrt.

Von entscheidender Bedeutung für die Höhe der Transaktionskosten ist gemäß der TKT also die Spezifität des im Rahmen einer Vertragsbeziehung eingesetzten Kapitals.³¹ Mit zunehmender Kapitalspezifität steigen nicht nur die Kosten von Nachverhandlungen, darüber hinaus droht der Verlust wenigstens eines Teils der sog. *Quasi-Rente*.³² Sofern

29 Unvollständig sind hier Verträge, in denen nicht alle zukünftigen Entwicklungen vorhergesehen bzw. nicht für alle möglichen zukünftigen Ereignisse Regelungen getroffen werden. Selbst wenn die Vertragsparteien über gute Fähigkeiten der Vorausschau verfügen, kann es mit prohibitiv hohen Kosten verbunden sein, die möglichen Sachverhalte so zu beschreiben, dass sie für Außenstehende (insbesondere für Gerichte) eindeutig nachvollziehbar sind. Wenn jedoch Sachverhalte nicht hinreichend geregelt bzw. von den Gerichten nicht eindeutig nachvollziehbar (verifizierbar) sind, entstehen Durchsetzungsprobleme.

30 Anweisungen setzen Beobachtbarkeit der angewiesenen Handlungen voraus. Dies zeigt, dass die Unvollständigkeit der Verträge in der TKT weniger auf dem Informationsübermittlungsproblem gegenüber Außenstehenden als auf der Nichtvorhersehbarkeit von Ereignissen basiert.

31 Darüber hinaus spielen Transaktionshäufigkeit, Unsicherheit und Transaktionsatmosphäre eine Rolle. Picot ergänzt um den Aspekt der strategischen Bedeutung, d.h. ob bestimmte Transaktionen unverzichtbare Mittel zur Erreichung vorgelagerter politischer Ziele sind (vgl. Picot/Wolff 1994, S. 77).

32 Mit „Quasi-Rente“ wird die Differenz zwischen dem Wert der Investition bei erstbesten Nutzung im Rahmen der ursprünglich vorgesehenen Vertragsbeziehung und dem Wert bei zweitbesten Nutzung bezeichnet. In der

diese Enteignungsgefahr vorhersehbar ist, wird sich niemand auf spezifische Investitionen einlassen oder Besicherungen verlangen oder das institutionelle Arrangement „Hierarchie“ wählen.³³ Folgt man der TKT, befördern (hoch)spezifische Investitionen die vertikale Integration. Diese Aussage steht in Kontrast zur neueren TVR, nach der kein monotoner Zusammenhang zwischen Kapitalspezifität, Transaktionskosten und vertikaler (Des)Integration besteht.³⁴

Im Laufe der Zeit sind verschiedene Vertrags- bzw. Kooperationsformen ökonomisch analysiert worden, die das Holdup-Problem und die daraus resultierende mangelnde Bereitschaft zur Tätigkeit spezifischer Investitionen – bei ex ante beschreibbaren Leistungen – beheben bzw. mildern können, so dass bei spezifischen Investitionen nicht unbedingt das institutionelle Arrangement „Hierarchie“ notwendig ist. Ein Konstrukt zur Sicherstellung der Einhaltung von Verträgen bzw. zur Vermeidung opportunistischer Nachverhandlungen stellen glaubhafte Verpflichtungen bzw. selbstdurchsetzende Verträge dar. Bei glaubhaften Verpflichtungen bzw. selbstdurchsetzenden Verträgen ist es im Interesse der Vertragspartner, den Vertrag einzuhalten respektive nicht nach zu verhandeln. Jedes Abweichen vom (ursprünglichen) Vertrag stellt den oder die „Abweichler“ schlechter als die Vertragserfüllung. Der Anreiz zur Vertragseinhaltung wird erreicht durch vorher (ex ante) vereinbarte Unterpfänder wie die Hinterlegung von Kautionen, Vertragsstrafen, Schadenersatzverpflichtungen u.ä.³⁵ Sofern Nachverhandlungen von vornherein nicht ausgeschlossen werden, weil die Vertragspartner explizit davon ausgehen, dass eventuelle Änderungen der relevanten Umstände, die sich zwischen dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und dem Abschluss der Investitionsphase ereignen, in den Vertrag eingearbeitet werden sollen, sind unter gewissen Voraussetzungen bestimmte Vertragsformen geeignet, das Holdup-Problem bzw. die Unterinvestitionsproblematik zu lösen.³⁶

TKT wird die Aufteilung der Quasi-Rente grundsätzlich nicht modelliert. Denkbar sind sehr ungleiche Aufteilungen, im Extremfall der völlige Verlust der Quasi-Rente (vgl. Mühlenkamp 1999, S. 131 ff.).

33 Natürlich werden Nachverhandlungen nicht in jedem Fall vorsätzlich-opportunistisch herbeigeführt, sie sind bei Bekanntwerden neuer Informationen bzw. bei Eintreten unvorgesehener Umweltzustände sogar grundsätzlich sinnvoll, um die Tauscheffizienz zu steigern. Allerdings bergen Nachverhandlungen auch im letztgenannten Fall die Gefahr zu geringer spezifischer Investitionen („Unterinvestitionsproblematik“), weil spezifisches Kapital ex post immer „Sunk costs“ darstellt und bei späteren (Nach-)Verhandlungen irrelevant ist.

34 Vgl. Hart (1995, S. 54). In der neueren TVR kann in Abhängigkeit von den Umständen – z.B. bei nichtkomplementärem Sachkapital – sowohl Integration als auch Desintegration optimal sein. Falls beide Seiten über essentielles Humankapital verfügen, können alle Kooperationsformen gleichwertig sein. Der Unterschied zwischen neuerer TVR und TKT liegt m.E. daran, dass Hart zusätzliche Annahmen über die Eigenschaften des Sachkapitals einführt und sein Modell keine Nachverhandlungs- und Anpassungskosten kennt.

35 Vgl. z.B. Williamson (1985, S. 163ff.) und Mühlenkamp (1999, S. 131ff.). Zur vertraglichen Gestaltung bei Ausbeutungsgefahren vgl. z.B. Erlei (1998).

36 In der ökonomischen Literatur zu unvollständigen Verträgen, die allerdings regelmäßig von Nachverhandlungskosten abstrahiert, wurde gezeigt, dass das Unterinvestitionsproblem bei privaten Vertragspartnern unter bestimmten Voraussetzungen selbst bei beiderseitig spezifischen Investitionen durch bestimmte Vertragsformen („Option Contracts“ oder „Fixed-price Contracts“) lösbar ist (vgl. Nöldecke/Schmidt 1995 und Edlin/Reichelstein 1996). Die in Rede stehenden Vertragsformen, welche wohl der Gruppe der relationalen Verträge im Sinne der Transaktionskostentheorie zuzuordnen sind, billigen dem Verkäufer auch bei Nichtstattfinden der Transaktion eine Zahlung zu. Wichtig ist, dass das zu liefernde Produkt im Vorhinein eindeutig beschreibbar ist und im Falle scheiternder Nachverhandlungen der Originalvertrag durchgesetzt wird. Falls das Rechtssystem bzw. die Rechtsprechung letzteres nicht zu gewährleisten vermag, könnte jedoch die Hierarchie relationalen Verträgen überlegen sein. Sofern mehrstufige oder mehrteilige Produktionsprozesse existieren und dazu mehrere Verträge zwischen verschiedenen Vertragsparteien abgeschlossen werden müssen, entsteht die Notwendigkeit der Koordination der Verträge bzw. Verhandlungen (vgl. z.B. Böckem/Schiller 2004). Die Ko-

Mit Blick auf die nicht seltene Notwendigkeit, im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung spezifische Investitionen zu tätigen und dementsprechend längerfristige Verträge abschließen zu müssen, scheint die Transaktionskostentheorie zumindest auf den ersten Blick gut geeignet, der relativen Vor- und Nachteilhaftigkeit öffentlicher bzw. privater Unternehmen auf die Spur zu kommen. Wir werden diesem Gedanken in Abschnitt IV.3 nachgehen.

4. Institutionenökonomische Betrachtung der Unternehmensregulierung

Öffentliche Unternehmen sind häufig auf Märkten tätig, die ein sog. natürliches Monopol darstellen. Ein natürliches Monopol ist durch subadditive Kosten definiert.³⁷ Subadditivität bedeutet, dass aufgrund von Größenvorteilen die betrieblichen Kosten am geringsten sind, wenn die gesamte Nachfrage von nur einem Unternehmen befriedigt wird. Typische Kandidaten für ein natürliches Monopol sind leitungsgebundene Netzbereiche (Kommunikations-, Schienen-, Ver- und Entsorgungsnetze etc.).

Das grundlegende Problem eines jeden Monopols sind fehlende Anreize zur Kosteneffizienz und die Neigung zur Setzung überhöhter Preise. Daher werden natürliche Monopole regelmäßig entweder intern oder extern reguliert.³⁸ Interne Regulierung bedeutet, dass ein öffentliches Unternehmen eingesetzt wird, dessen Anteilseigner (eine oder mehrere Gebietskörperschaften) versuchen, das Management zu effizientem Verhalten anzuhalten. Bei externer Regulierung hat eine Regulierungsbehörde das Verhalten privater Monopolisten zu steuern.

Die Regulierung von Unternehmen kann man sich als Prinzipal-Agent-Problem vorstellen. Die Regulierungsbehörde ist hier der Prinzipal, das regulierte Unternehmen bzw. sein Management ist der Agent. Als Regulierungsziel wird regelmäßig die Wohlfahrtsmaximierung – operationalisiert durch das Konzept des sozialen Überschusses – unterstellt. Zur Wohlfahrtsmaximierung benötigt die Regulierungsbehörde Informationen über die Produktionskosten des regulierten Unternehmens sowie über die Nachfragefunktionen der angebotenen Güter. Typischerweise verfügt jedoch das regulierte Unternehmen über einen Informationsvorsprung gegenüber der Regulierungsbehörde. Im vorliegenden Kontext sind also nicht nur verborgene Handlungen (Ergreift das Management ausreichende Maßnahmen zur Kostensenkung? Gehen Kostensenkungen zu Lasten der Quali-

ordinationsnotwendigkeit liefert ebenfalls ein Argument für die Wahl der Hierarchie, jedenfalls dann, wenn dort die Koordination z.B. durch eine zentrale Instanz in Form der Anweisung einfacher möglich ist als auf Märkten.

37 Vgl. z.B. Baumol/Panzar/Willig (1988), S. 16 ff.

38 Ohne spezifisches Kapital respektive ohne Markteintritts- und Marktaustrittskosten könnte man auf die disziplinierende Wirkung potentieller Konkurrenz („Als-ob-Wettbewerb“) hoffen. Gerade natürliche Monopole sind jedoch regelmäßig durch den Einsatz spezifischen Kapitals gekennzeichnet (vgl. z.B. Kruse 1989), so dass diese Hoffnung keine realistische Grundlage hat. Anstelle einer Regulierung könnte man natürliche Monopole regelmäßig ausschreiben („Franchise Bidding“), um auf diese Weise einen disziplinierenden Wettbewerb um den Markt zu entfalten (vgl. Demsetz 1968, Stigler 1968, Posner 1972). Leider funktioniert auch diese Lösung angesichts nicht unerheblicher Transaktionskosten (vgl. Williamson 1976, Goldberg 1976, Vickers/Yarrow 1988, S. 111 ff.) in der Praxis nicht so, dass sie Regulierung ersetzen könnte.

tät? etc.), sondern auch und vielleicht v.a. verborgene Informationen (z.B. über Kosten, Gewinne und Nachfragefunktionen) relevant.³⁹

In neueren prinzipal-agent-theoretischen Regulierungsmodellen wird Regulierung in der Tat explizit aus der Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie analysiert.⁴⁰ Dabei wird unterstellt, die Regulierungsinstanz würde die realisierten Parameter (insbesondere die Kosten des Unternehmens) zwar nicht genau, aber immerhin deren Wahrscheinlichkeitsverteilung kennen. Unter diesen Voraussetzungen maximiert sie idealerweise den Erwartungswert des sozialen Überschusses⁴¹ unter der Berücksichtigung der Anreiz- und Teilnahmekompatibilität für das regulierte Unternehmen. Der Informationsvorsprung beschert den regulierten Unternehmen allerdings eine sog. Informationsrente⁴², die (nur) im Idealfall durch eine Versteigerung des natürlichen Monopols abgeschöpft werden kann.

Meines Erachtens zeigen die diversen regulierungstheoretischen Ansätze, dass der Informationsbedarf zum Zwecke einer optimalen Regulierung unter realistischen Umständen kaum zu decken ist und/oder, dass Optimallösungen des Regulierungsproblems außerordentlich komplex sind. Für die Praxis dürften die sich bei der Findung selbst einer nur zweitbestmöglichen Lösung ergebenden Informationshürden kaum zu überwinden sein, was wohl der Grund dafür ist, dass dort Regulierungsmechanismen mit vergleichsweise geringen Informationsanforderungen – wie die Preisobergrenzen- bzw. Anreizregulierung – verbreitet sind.

Da in der Regulierungstheorie die Suche nach optimalen Regulierungsmechanismen und nicht der Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen im Vordergrund steht, liefern die meisten Modelle dieses Theoriezweiges keinen unmittelbaren Beitrag zur Erklärung der Vor- oder Nachteiligkeit öffentlicher bzw. privater Unternehmen auf regulierten Märkten. Die wenigen Modelle, die explizit öffentliche und private Unternehmen auf notwendigerweise regulierten Märkten vergleichen, knüpfen z.T. an die Vermutung an, dass sich Eigentümer grundsätzlich bessere Informationen über die Lage eines Unternehmens verschaffen können als Regulierungsbehörden (vgl. Abschnitt IV.4).

IV. Neue Institutionenökonomik und öffentliche Unternehmen

Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, dass öffentliche Unternehmen als (potentielles) institutionelles Arrangement bei Marktversagen in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen institutionellen Arrangements, insbesondere regulierten „Privatunternehmen“ stehen. Im folgenden ist zu untersuchen, welche Implikationen die im vorangehenden Kapi-

tel skizzierten Teilgebiete der Neue Institutionenökonomik für diesen Institutionenvergleich liefern.

1. Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Theorie der Verfügungsrechte

Die ältere Theorie der Verfügungsrechte prognostiziert, dass öffentliche Unternehmen betrieblich weniger effizient operieren als private Unternehmen, weil erstens die Verfügungsrechte verdünnter seien als in privaten Unternehmen und zweitens weniger Wettbewerbssurrogate vorhanden seien. Insbesondere fehle der Eigenkapitalmarkt, da die Bürger ihre Quasi-Anteile nicht verkaufen könnten.⁴³

Durch den empirischen Befund wird die ältere TVR jedoch nicht gestützt. Von einer generellen Überlegenheit der privaten Produktion gegenüber der öffentlichen Produktion kann aufgrund der vorliegenden empirischen Ergebnisse nicht ausgegangen werden. Insbesondere in regulierten Bereichen,⁴⁴ schneiden öffentliche Unternehmen häufig sogar besser ab als private Unternehmen.⁴⁵ Im vorliegenden Kontext spielen also offensichtlich Determinanten eine Rolle, die der älteren TVR verborgen bleiben.

Die Modelle der neueren TVR der Schule von Grossman, Hart und Moore, welche sich mit der Frage nach den Grenzen einer Unternehmung respektive nach der Vor- und Nachteilehaftigkeit vertikaler Integrationen beschäftigen, ziehen anders als die ältere TVR das Ausbeutungsproblem infolge spezifischer Investitionen sowie spezifische Eigenschaften der Akteure und des einzusetzenden Sachkapitals in Betracht.

Dementsprechend kann die Frage nach den Grenzen staatlicher Produktion unter Verwendung der neueren TVR nur mit Hilfe von Annahmen bzw. Beobachtungen über öffentliche und private Akteure und deren Kapital beurteilt werden. Einsichtig ist die Aussage der neueren TVR, dass komplementäre Ressourcen nicht voneinander getrennt werden sollten. Dies bedeutet zum einen, dass öffentliche Unternehmen Größen- und Verbundvorteile ausschöpfen bzw. bei Privatisierungsmaßnahmen dieselben nicht zerschlagen werden sollten. Dieser Aspekt ist z.B. relevant in Hinblick auf Verbundunternehmen und das Örtlichkeitsprinzip kommunaler Unternehmen.

Die zweite Kernaussage der neueren TVR mag im vorliegenden Kontext etwas provokant erscheinen, denn im Grunde besagt sie, dass die (residualen) Verfügungsrechte über Sachkapital denjenigen übereignet werden sollten, die eine Ressource am besten nutzen

39 In der Regulierungstheorie hat diese Informationsasymmetrie zu umfangreichen Bemühungen zu ihrer Überwindung geführt. Dabei zeigt sich leider, dass die bisher entwickelten Regulierungsansätze eine wohlfahrtsmaximale, sog. Erstbest-Lösung nur unter idealisierten Annahmen erreichen. Unter realistischen Bedingungen gelangt man (bisher) nicht zur Erstbest-Lösung.

40 Vgl. dazu z.B. Borrmann/Finsinger (1999), S. 388 ff.

41 Es entspricht jedoch der Logik der Prinzipal-Agent-Theorie, dass die Mitarbeiter der Regulierungsbehörde selbst eigene, von der Wohlfahrtsmaximierung abweichende Ziele verfolgen.

42 Das heißt das Unternehmen erzielt höhere Einnahmen als zur Aufrechterhaltung der Produktion bzw. zum Verbleiben auf dem Markt notwendig.

43 An dieser Stelle sei auf einen interessanten Einwand von Iordanoglou (2001, S. 15 f.) hingewiesen. Danach unterliegen öffentliche Unternehmen eventuell einer Kontrolle von starken Interessengruppen, wie gewerblichen Abnehmern der Leistungen öffentlicher Unternehmen. Möglicherweise übt das öffentliche Meinungsbild insgesamt eher Druck auf öffentliche als auf private Unternehmen aus (s. Gaspreise).

44 Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Vergleich von öffentlichen und privaten Unternehmen bei Abwesenheit von Marktunvollkommenheiten bzw. Regulierungsnotwendigkeit irrelevant ist.

45 Vgl. z.B. Pommerehne (1990), Villalonga (2000) und Willner (2001). Es ist unbedingt anzumerken, dass sich die Effizienzvergleiche zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen aus Gründen der Datenverfügbarkeit gezwungenermaßen auf die Produktions- oder Kosteneffizienz beziehen. Aus gesellschaftlicher Perspektive ist dagegen die Wohlfahrt, welche durch das Konzept des sozialen Überschusses operationalisierbar ist, ausschlaggebend. Über die Wohlfahrtswirkungen von öffentlichen und privaten Unternehmen sind quasi keine empirischen Fakten bekannt. Es allerdings zu vermuten, dass bei einem Wohlfahrtsvergleich das Pendel stärker zugunsten öffentlicher Unternehmen ausschlagen dürfte (s. auch Abschnitt IV.4).

können. Dies dürften die am besten Qualifizierten und Intelligentesten und nicht immer diejenigen sein, die das politisch-administrative System nach oben spült. Beispielsweise spräche dies dafür, öffentliche Unternehmen zu verselbständigen und die Aufsichts- und Geschäftsführungsorgane mit fachlich qualifizierten Personen zu besetzen. Allerdings resultiert aus dieser Vorgehensweise ein Prinzipal-Agent-Problem, da auch die fachlich besten Agenten nicht frei von Eigennutz sind.⁴⁶

Hart/Shleifer/Vishny (1997) zeigen mittels eines auf dem Pfad der neueren TVR liegenden Modells, dass unter Berücksichtigung der *Qualitätsdimension* die öffentliche Produktion trotz geringerer Leistungsanreize als im privaten Sektor vorteilhaft sein kann. Es wird angenommen, das Management eines Unternehmens (das sich in privater oder öffentlicher Hand befinden kann) könne Produktionskostensenkungen nur um den Preis einer Verschlechterung des hergestellten Gutes erreichen. Mit anderen Worten: Jede Kostensenkung sei unvermeidbar mit einer Qualitätsverschlechterung verbunden. Gleichzeitig und unabhängig von der Ergreifung kostensenkender Maßnahmen könne das Management auch unmittelbar in Qualität investieren. Folglich kann trotz Kostensenkungsmaßnahmen die Qualität insgesamt gehalten oder sogar gesteigert werden, wenn die „Direktinvestitionen“ in Qualität die Nebenwirkungen der Kostensenkung ausgleichen oder sogar in ihrer Wirkung übertreffen.

Ein privates Management kann annahmegemäß selbst über Kostensenkungen und Qualitätsinvestitionen entscheiden, während ein öffentlicher Agent die Zustimmung der politischen Organe benötigt. Der Private kann sich 100% der Kostenersparnisse, aber annahmegemäß über Nachverhandlungen nur 50% des Nutzens⁴⁷ der unmittelbaren Qualitätsinvestitionen aneignen, die über dem bei Vertragsabschluss erwarteten Qualitätsniveau liegen. Ein öffentlicher Agent bedarf für jegliche Investition der politischen Zustimmung und kann sich jeweils maximal 50% der Investitionserträge aneignen.

Die genannten Autoren kommen wie Vertreter der älteren TVR zu dem Schluss, dass private Unternehmen immer kostengünstiger produzieren als die öffentliche Hand. Unter Berücksichtigung der Qualitätseffekte könne die öffentliche Produktion jedoch trotzdem überlegen sein, weil die öffentliche Produktion zu einer höheren Leistungsqualität führen kann,⁴⁸ die wiederum die Kostenvorteile der Privatproduktion überkompensieren kann. Dies wird genau dann der Fall sein, wenn a) Kostensenkungsmaßnahmen der Anbieter

stark negative Auswirkungen auf die Leistungsqualität haben und es b) schwierig ist, die Leistungsqualität zu verbessern oder die öffentlich Bediensteten die gleichen Anreize zur Qualitätssteigerung wie private Manager haben.

Wigger (2004) modifiziert das Modell von Hart/Shleifer/Vishny durch die Einführung einer Mindestqualitätsnebenbedingung. Diese Nebenbedingung verkehrt das Ergebnis bezüglich der Möglichkeiten zur Qualitätssteigerung ins Gegenteil: Bei guten Möglichkeiten der Qualitätsverbesserung (und starken negativen Effekten der Kostenreduktion) führt die öffentliche Produktion zu einer höheren Wohlfahrt als die private Leistungserstellung und umgekehrt.⁴⁹ Dies impliziert, dass durch die Einführung von Qualitätsstandards auch bei geringen Spielräumen zur Qualitätsverbesserung die private Lösung vorteilhaft sein kann.

Wigger wirft bereits selbst die Frage auf, inwieweit Qualitätsstandards vollständig und verifizierbar sind bzw. wie viele Qualitätsdimensionen vorliegen. Je weniger verifizierbar Qualitätsstandards bzw. je mehr Qualitätsdimensionen von Bedeutung sind, desto irrelevanter sind Qualitätsstandards. Auch ist die in den Modellen von Hart/Shleifer/Vishny und Wigger unterstellte Kompensierbarkeit (Substitution) von kostenreduktionsbedingten Qualitätsverschlechterungen durch andere qualitätsverbessernde Maßnahmen wenigstens in bestimmten Fällen zweifelhaft. Zudem wird von effizienzmindernden Prinzipal-Agent-Problemen, die auch in privaten Unternehmen auftreten, abstrahiert. Schließlich kann nicht deutlich genug hervorgehoben werden, dass die Individuen in der TVR ausschließlich durch finanzielle Anreize getrieben werden. Intrinsische Motivationen⁵⁰ und andere Beweggründe⁵¹ bleiben außerhalb der Betrachtung.

2. Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie

Wie in Abschnitt II.2 verdeutlicht wurde, kann (und will) die Prinzipal-Agent-Theorie den Unterschied ein und desselben Anreizsystems in verschiedenen institutionellen Arrangements nicht erklären. Ein Vertrag zwischen Dienstherrn und Beschäftigten des öffentlichen Dienstes funktioniert gemäß PAT gleichermaßen wie ein Vertrag zwischen dem gleichen Dienstherrn und einem „Privatagenten“. So gesehen scheint die PAT auf den ersten Blick für den vorliegenden Themenkreis völlig ungeeignet.

⁴⁶ Es wäre zu klären, wie der sich aus dem residualen Kontrollrecht ergebende starke Investitionsanreiz ohne Eigentum und Gewinnaneignungsrecht in öffentlichen Unternehmen erhalten bleiben kann. Ist dies – wie man erwarten darf – nicht der Fall, dürfte das Ergebnis der Ressourcennutzung c.p. durch Qualifizierte immer noch besser sein als durch Unqualifizierte. Vergleicht man mittels des Hart-Modells die „qualifizierte“ öffentliche Produktion dagegen mit einer entsprechenden privaten Produktion, wird man wohl zu dem Ergebnis kommen, dass die private Nutzung (noch) vorteilhafter ist.

⁴⁷ Bei diesem Modelltyp wird grundsätzlich angenommen, dass es zu einer Nash-Verhandlungslösung mit hälftiger Gewinn- oder Nutzenaufteilung kommt.

⁴⁸ In Abhängigkeit von den Umständen können bei Hart/Shleifer/Vishny (1997) öffentliche Unternehmen eine höhere oder eine geringere Leistungsqualität als private Unternehmen liefern. Ohne die Möglichkeit einer direkten Investition in Qualität, ergibt sich dagegen ein eindeutiger Effekt: Öffentliche Unternehmen produzieren teurer, bieten aber eine höhere Qualität als Privatfirmen und umgekehrt. Ähnlich modellieren Laffont/Tirole (1993, Kap. 4) den Zusammenhang zwischen Anreizen, Qualität und Kosten. Dabei stoßen sie (ebenfalls) auf den Zielkonflikt zwischen dem Vorteil starker Anreize in Form der Kostenreduktion und deren Nachteil in Gestalt einer Qualitätsverschlechterung.

⁴⁹ Wiggers Resultat läßt sich durch den indirekten Anreiz aus der Qualitätsrestriktion erklären. Ohne Qualitätsrestriktion interessiert sich der private Anbieter im Gegensatz zum öffentlichen Manager nicht für die negativen externen Effekte der Kostensenkung. Über die Qualitätsrestriktion kann der Private dagegen durch Qualitätsverbesserungen seine Möglichkeiten zur Kostensenkung ausweiten. Bei ungünstigen Bedingungen muß er relativ viel in Qualität investieren, um Kostensenkungen durchführen zu können. Wenn es dagegen leicht ist, die negativen externen Effekte der Kosteneinsparungen anderweitig zu kompensieren, wird er die Nebeneffekte der Kostensenkung kaum beachten. Für den öffentlichen Manager sind die negativen externen Effekte der Kostenreduktion auf jeden Fall relevant, weil er kostenreduzierende Maßnahmen nicht ohne die Einwilligung des Auftraggebers tätigen kann.

⁵⁰ Vgl. hierzu z.B. Frey (1997) und Le Grand (2003).

⁵¹ In der Theorie von Nonprofit-Organisationen werden dem Management regelmäßig Qualitäts- und Mengenziele unterstellt – ein Gedanke, der auch auf öffentliche Unternehmen übertragbar ist (vgl. z.B. Schimmelpfennig 1994, S. 68).

Betrachten wir an dieser Stelle eine prinzipal-agent-theoretische Untersuchung von Bös (1991, S. 93 ff.) zum Unterschied zwischen einem öffentlichen Unternehmen mit monopolistischen Preissetzungsspielräumen und einem Privatunternehmen in der gleichen Situation bei Abwesenheit von Regulierung.⁵² Die öffentlichen Anteilseigner möchten den sozialen Überschuss maximieren, während die privaten Besitzer das Ziel der Gewinnmaximierung verfolgen. Beide müssen dazu einen Manager einsetzen, dem sie ein ergebnisorientiertes Entgeltsystem (lineares Anreizschema) anbieten.⁵³

Für den Fall des Privateigentums untersucht Bös ein Gewinnbeteiligungsschema und kommt zu dem bekannten Ergebnis, wonach hier Kosteneffizienz nur bei einem risikoneutralen Manager, der das gesamte Ergebnisrisiko trägt, erreicht wird. Unter realistischen Umständen wird die Privatfirma jedoch nicht kosteneffizient agieren. Da der Manager auf den Gewinn und nicht auf die Wohlfahrt achtet, wird darüber hinaus die Preisgestaltung allokativ ineffizient sein.

Für den Fall des öffentlichen Unternehmens stellt Bös verschiedene Anreizschemata gegenüber. Die Wohlfahrt wird genau dann maximiert, wenn der öffentliche Manager risikoneutral eingestellt ist und das gesamte Wohlfahrtsrisiko trägt. Mit anderen Worten: Prinzipal und Agent vereinbaren, dass der Agent ein Entgelt in Höhe des sozialen Überschusses erhält, von dem er einen vorab vereinbarten Betrag an den Prinzipal abzuführen hat. Die Anwendung dieses theoretisch idealen Entgeltsystems für den öffentlichen Sektor hält Bös wohl zu recht für unrealistisch.

Alle anderen untersuchten Entgeltschemata, die im öffentlichen Unternehmen prinzipiell realisierbar wären, führen nicht zum gewünschten Ergebnis: Im Falle eines Festgehaltes wird ein nicht durch spezielle Interessen (z.B. Menge und/oder Qualität) motivierter öffentlicher Manager auf jeden Fall die minimal mögliche Anstrengung wählen, so dass betriebliche Ineffizienz und nur zufällig allokatationseffiziente Preise resultieren. Daran kann auch die Einführung einer Nichtnegativitätsbedingung für den Unternehmensgewinn nichts ändern. Koppelt der öffentliche Prinzipal das Managergehalt an den Unternehmensgewinn oder die Durchschnittskosten, ist das Wohlfahrtsziel ebenfalls nicht zu erreichen. Wie im Privatfall ist mit Kostenineffizienz und allokatationsineffizienten Preisen zu rechnen.

Gewinnt der öffentliche Prinzipal unter dem Regime eines Fixgehalts dagegen einen Manager, der nicht allein am Entgelt, sondern auch an der Erreichung bestimmter Sachziele – z.B. einer größtmöglichen Absatzmenge – interessiert ist, ist zu erwarten, dass der Manager mehr Anstrengungen zur Kostensenkung unternimmt als ein ausschließlich verdienstorientierter öffentlicher Manager und unter Umständen sogar mehr als der private (ebenfalls nur einkommensinteressierte) Manager. Die Preise werden in diesem Fall niedriger sein als bei einem Privatunternehmen.

52 Im Falle vollständiger Informationen ist das öffentliche Unternehmen gegenüber dem Privatunternehmen vorzugswürdig, weil der öffentliche Eigentümer für vollkommene Effizienz sorgt, während der Privateigentümer das Gewinnmaximum herstellt.

53 Öffentliche und private Manager sind annahmegemäß gleich fähig, so dass die Differenzen zwischen beiden institutionellen Arrangements allein auf unterschiedliche Anreize zurückzuführen sind.

Summa summarum kommt Bös zu dem Schluss, dass einschließlich der privaten Lösung kein realisierbares Entgelt zu Kosten- und Allokationseffizienz führt. Er kann auch keine eindeutige Rangfolge der Entgeltsysteme aufstellen und damit keine allgemeine Überlegenheit des einen oder anderen institutionellen Arrangements zeigen.

Lassen sich weitere Schlüsse aus der PAT für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung ziehen? Ganz allgemein kann man zunächst sagen, dass die Delegationshierarchie bzw. die Zahl der Prinzipal-Agent-Stufen in öffentlichen Unternehmen tendenziell größer ist als in Privatunternehmen. Grundsätzlich verstärken weitere Hierarchiestufen die Prinzipal-Agent-Problematik, so dass (allein) dadurch das Prinzipal-Agent-Problem in öffentlichen Unternehmen im Vergleich zu Privatfirmen schwerer zu lösen sein dürfte. Allerdings ist zu beachten, dass die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private respektive die Regulierung privater Unternehmen ebenfalls mindestens eine weitere Prinzipal-Agent-Stufe schafft, so dass sich in dieser Hinsicht die Nachteiligkeit öffentlicher Unternehmen relativiert.⁵⁴

Würde man die Qualitätsdimension in Prinzipal-Agenten-Modelle aufnehmen, wäre das Managerentgelt (oder das Entgelt des regulierten Unternehmens) nicht nur z.B. an Kosten-, sondern auch an Qualitätszielen zu orientieren. Damit würde man dem Agenten mehrere Aufgaben zuweisen. Bei Agenten mit mehreren Aufgaben kommt es zur Fehllenkung, wenn es dem Prinzipal nicht gelingt, die unterschiedlichen Ergebnisdimensionen gleich gut zu beobachten. Genaugenommen muß die Entlohnung für eine Anstrengungseinheit bei allen Teilaufgaben gleich sein. Ansonsten wird der Agent seine Aktivitäten auf die besser bezahlten Teilaufgaben verlegen und die übrigen Aufgaben vernachlässigen.⁵⁵

Insgesamt darf man wohl sagen, dass die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben – und sei es nur in der sehr einfach formulierten Zielsetzung der Wohlfahrtsmaximierung, operationalisiert durch den sozialen Überschuss – tendenziell mehr Akteure (Prinzipale, Agenten) und größere Meßprobleme mit sich bringt als die im privatwirtschaftlichen Kontext unterstellte Verfolgung des Formalziels „Gewinn- oder Unternehmenswertmaximierung“. Dies steigert die Komplexität von Anreizsystemen, die dem Ziel der Wohlfahrtsmaximierung dienen, gegenüber Anreizsystemen zur Erreichung von Gewinnzielen, unabhängig davon, ob öffentliche oder private Unternehmen zum Zwecke der Wohlfahrt instrumentalisiert werden.

54 Vgl. Mühlenkamp (1999), S. 99 ff. Bei öffentlichen Unternehmen gilt grundsätzlich die Überwachungskette Wähler-Parlament/Gemeindevertretung-Aufsichtsorgan-Geschäftsführung, während in regulierten privaten Unternehmen eine mehrstufige Prinzipal-Agent-Kette der Form Wähler-Parlament-Regulierungsbehörde-Management zu beobachten ist, wobei das private Management darüber hinaus noch den Anteilseignern respektive deren Aufsichtsorgan verpflichtet ist (dazu vgl. z.B. Laffont/Tirole 1991).

55 Zur Mehraufgabenproblematik vgl. Holmström/Milgrom (1991, 1994) und Milgrom/Roberts (1992, S. 228 ff.). Bös (1991, S. 122 f.) verweist auf die Möglichkeit zur Index-Bildung, d.h. der Formulierung eines gewichteten Gesamtergebnisindikators. Falls die verschiedenen Indikatoren nicht gleich gut gemessen werden können, ist damit jedoch nichts gewonnen.

Die TKT besagt, dass die Grenze zwischen Markt und Hierarchie wesentlich durch Kapitalspezifität bestimmt wird. Demnach wären öffentliche Aufgaben, die den Einsatz spezifischen Kapitals erfordern – wie innere und äußere Sicherheit, Verkehrs-, Ver- und Versorgungsnetze, Kläranlagen – von der öffentlichen Hand selbst wahrzunehmen, sofern es nicht gelingt, sie ausreichend zu besichern.⁵⁶ Privatisierbar wären dagegen Bereiche mit wenig spezifischem Kapital. Hier ist zu denken z.B. an die Gebäude- u. Straßenreinigung, die Müllabfuhr sowie den Betrieb des ÖPNV.

Leider liefert die TKT keinen exakten Maßstab für Kapitalspezifität bzw. für die zwischen öffentlicher und privater Produktion trennende kritische Kapitalspezifität. Vermutlich brauchen wir einen derartigen Maßstab auch gar nicht, denn grundsätzlich dürfte die von der TKT gelieferte Erkenntnis ausreichen, dass die Frage von Eigenfertigung und Fremdbezug – oder hier von öffentlicher oder privater Produktion – anhand von Produktions- und Transaktionskosten zu beantworten ist. Infolgedessen sind wir eher mit der Aufgabe, die Höhe der Transaktionskosten institutioneller Arrangements als deren Kapitalspezifität messen zu müssen, konfrontiert. Hier sei die Hypothese gewagt, dass ersteres eher möglich ist als letzteres.⁵⁷

Vergleicht man die (Gesamt-)Kosten eines öffentlichen Unternehmens mit denen eines Privatunternehmens, welches bei einer Privatisierung an seine Stelle treten würde, sind also zunächst die Produktionskosten zu erheben. Darüber hinaus sind die Transaktionskosten (Kosten der Ausschreibung und Vergabe,⁵⁸ der Überwachung vertraglicher Vereinbarungen, Kosten der Nachverhandlungen bei unklaren oder offenen Vertragsformulierungen sowie die Kosten der Durchsetzung von Verträgen im Fall von Streitigkeiten) zu kalkulieren. Dies kann seitens der Gebietskörperschaft insbesondere durch die Ermittlung des entsprechenden Personalaufwandes, der Berater-, Rechtsanwalts- und Notargebühren sowie kalkulatorischer Gerichts- und Risikokosten für das Scheitern vertraglicher

56 Vgl. Abschnitt 3.3. Als Instrument zur Besicherung der spezifischen Investitionen Privater gegenüber der öffentlichen Hand können auch bestimmte Formen der Regulierung verstanden werden (vgl. Levy/Spiller 1994 und Spiller/Tommasi 2005).

57 Eine explorative Untersuchung zur Operationalisierung von Transaktionskosten im öffentlichen Sektor liefern Scholl/Thöne (1998).

58 Es ist genau genommen zu unterscheiden zwischen der klassischen öffentlichen Auftragsvergabe und der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Bei der öffentlichen Auftragsvergabe beschafft die öffentliche Hand Vorleistungen von Privaten oder betraut diese gegen Entgelt mit öffentlichen Aufgaben. Hier gilt oberhalb der Vergabegrenzen (Schwellenwerte) das europäische Vergaberecht. Charakteristisch für Dienstleistungskonzessionen ist die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an ein privates Unternehmen, wobei sich das Unternehmen aus den mit dieser Konzession verbundenen Einnahmen finanzieren muß. Dienstleistungskonzessionen unterliegen zwar nicht dem Vergaberecht, gleichwohl unterliegen sie den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und damit den Grundsätzen der Transparenz, Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und gegenseitigen Anerkennung (vgl. z.B. Europäische Kommission 2006). Dies impliziert für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen quasi ein nichtförmliches Vergabeverfahren, wobei sich die Anforderungen nicht zuletzt durch die jüngere Rechtsprechung des EuGH (s. Urteil v. 21.07.05 in der Rs. C-231/03 „Coname“) an die der konventionellen öffentlichen Auftragsvergabe anzunähern scheinen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die Transaktionskosten von Auftrags- und Dienstleistungskonzessionsvergabe konvergieren.

Beziehungen relativ leicht geschehen.⁵⁹ Auf lange Sicht wären genau genommen auch die Kostensteigerungen infolge zu erwartender, derzeit bereits beobachtbarer Konzentrations-tendenzen auf Anbieterseite, die nicht durch wettbewerbspolitische Maßnahmen zurückgedrängt werden (können), zu berücksichtigen.

Aus gesellschaftlicher Sicht sind natürlich auch die Transaktionskosten auf Seiten privater Vertragspartner und im Falle von Ausschreibungen/Dienstleistungskonzessionsvergaben die Kosten aller Ausschreibungs-/Konzessionsvergabeiteilnehmer zu berücksichtigen. Angesichts der zunehmend komplexen Ausschreibungsregeln respektive Ausschreibungsrechtsmaterie dürften diese Kosten nicht unerheblich sein.⁶⁰

Als Beispiel dafür, wie der enorme Formenzwang bei öffentlichen Ausschreibungen die Transaktionskosten steigert und sogar kontraproduktiv wirken kann, sei auf einen Beitrag von Bös (2001b) verwiesen. Dort wird demonstriert, wie der sog. Anbieterschutz im Rahmen der EU-Vergabevorschriften zu Verschwendung führt. Die Möglichkeit für unterlegene Bieter, Vergabeentscheidungen vor ordentlichen Gerichten anzufechten, verführt nämlich nicht nur den Gewinner der Ausschreibung, sondern alle Bieter, die sich vor Gericht eine Chance auf den Auftrag ausrechnen, zu spezifischen Investitionen. Die Investitionen derjenigen, die letztendlich scheitern, sind aber verschwendet. Darüber hinaus zeigt Bös, dass es unter dem beschriebenen Regime des Anbieterschutzes kaum möglich ist, den tatsächlichen Auftragnehmern einen effizienten Investitionsanreiz zu geben.

In Abschnitt III.3 wurde bereits darauf hingewiesen, dass in der Literatur – allerdings unter Vernachlässigung von Transaktionskosten – im privatwirtschaftlichen Kontext institutionelle Arrangements gefunden wurden, die es grundsätzlich ermöglichen, trotz hoher Kapitalspezifität zu marktlichen Lösungen zu gelangen. Diese zumeist unter dem Paradigma unvollständiger Verträge stehenden Ansätze wurden von Bös bzw. Bös/Lülfesmann auf die Beziehung zwischen der öffentlichen Hand als Einkäufer und privaten Wirtschaftssubjekten als Verkäufer übertragen.

So konnten Bös (2001a) für den Fall einseitig spezifischer Investitionen des Anbieters und Bös/Lülfesmann (1996) für den Fall beiderseitig spezifischer Investitionen zeigen, dass effiziente Verträge (in Form sog. At-will contracts)⁶¹ möglich sind, wenn sich der Käufer wohlfahrtsmaximierend verhält und zwar selbst dann, wenn Gerichte die zu erbringenden Leistungen nicht beurteilen können – vorausgesetzt, der Verkäufer ist nicht in der Lage, die Qualität zu variieren. Ist dagegen – wohl eher der Realität entsprechend – die Leistungsqualität variierbar, verschlechtert sich die Nachverhandlungsposition der öffentlichen Hand aufgrund ihrer Wohlfahrtsorientierung. Effiziente Verträge sind dann – anders als unter gewinnmaximierenden Vertragspartnern – nur unter sehr speziellen Vor-

59 Die Transaktionskosten von (nichtselbständigen) Regiebetrieben dürften grundsätzlich bei der kostenrechnerischen Ermittlung der Produktionskosten internalisiert werden. Bei verselbständigten öffentlichen Unternehmen wären die (anteiligen) Kosten der Beteiligungsverwaltung als (zusätzliche) Transaktionskosten zu werten.

60 Ein simples Beispiel mag dies verdeutlichen. Wenn sich beispielsweise 20 Unternehmen um einen Auftrag oder eine Dienstleistungskonzession bewerben und sich deren Ausschreibungskosten im Durchschnitt jeweils auf 1% der Produktionskosten des letztlich beauftragten Unternehmens belaufen, müssen die Kosten des beauftragten Unternehmens um mindestens 20% unter den Produktionskosten vor oder ohne Vergabe liegen, um allein die reinen Ausschreibungskosten aller beteiligten Unternehmen zu amortisieren.

61 Ein Vertrag ist im vorliegenden Kontext effizient, wenn er a) den optimalen Investitionsanreiz liefert und b) einen optimalen Tausch herbeiführt.

aussetzungen, nicht aber generell möglich.⁶² Das Wohlfahrtsziel schwächt also unter realistischen Umständen die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand gegenüber privaten Anbietern, so dass die genannten Vertragsformen im vorliegenden Kontext weniger positive Wirkungen als in der Privatwirtschaft entfalten.

Insgesamt dürfen wir wohl davon ausgehen, dass bei der Beauftragung Privater mit öffentlichen Aufgaben die direkten zuzüglich der indirekten Transaktionskosten insbesondere aufgrund aufwendiger und gleichwohl mit hoher Rechtsunsicherheit behafteten Vergabe- und Konzessionsregeln sowie der Wohlfahrtsmeßproblematik tendenziell höher sind als in rein privatwirtschaftlichen Kontexten. Zudem ist unter realistischen Bedingungen ein ineffizientes Investitionsniveau privater Bewerber (selbst bei „selbstlosen“ Politikern und Bürokraten) zu erwarten. Dies mindert eine potentiell bestehende relative Vorteilhaftigkeit der Einschaltung Privater gegenüber öffentlichen Unternehmen oder hebt sie sogar auf.

4. Öffentliche Unternehmen aus Sicht der Regulierungstheorie

In der einschlägigen Literatur wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass auf Märkten, die durch monopolistische Preissetzungsspielräume seitens der Anbieter gekennzeichnet sind, öffentliche Unternehmen höhere Produktionskosten aufweisen als private Unternehmen.⁶³ Dafür setzen öffentliche Unternehmen vermutungsgemäß allokativ bessere Preise.⁶⁴ Die Entscheidung zugunsten eines öffentlichen oder eines privaten Unternehmens hängt dann davon ab, inwieweit der (mutmaßliche) Kostenvorteil des Privatunternehmens seine geringere Allokations- oder Preiseffizienz mit entsprechend geringerer Konsumentenrente auszugleichen vermag oder nicht.

Zumindest theoretisch könnte man beide institutionellen Arrangements verbessern. Private Unternehmen wären mittels Regulierung zu einer allokativ effizienten Preisgestaltung zu veranlassen. Öffentliche Unternehmen könnte man zu geringeren Kosten anhalten. Ein grundlegendes Problem besteht dann darin, bei der Regulierung privater Unternehmen im Interesse verbesserter Allokationseffizienz nicht deren Kosteneffizienz zu mindern und bei der Steigerung der Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen nicht deren Allokationseffizienz zu unterminieren.

Bei vollkommenen Informationen (über Kosten und Nachfrage) respektive vollständigen Verträgen (in einer sog. Arrow-Debreu-Welt) wären beide institutionellen Arrangements gleichwertig. Dann könnte eine wohlfahrtsorientierte Instanz (Politiker, Bürokrat, Regu-

lator) sowohl das öffentliche Unternehmen per Anweisung als auch das private Unternehmen per optimaler Regulierung zu wohlfahrtsmaximalem Verhalten bewegen.⁶⁵

Tatsächlich scheinen unterschiedliche Informationsstrukturen einen entscheidenden Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen auszumachen. Es ist zumindest plausibel, dass Eigentümer einen leichteren Zugang zu unternehmensinternen Informationen, insbesondere über die tatsächlichen Kosten, haben als Regulierungsbehörden. Mit anderen Worten: Die „Wohlfahrtsinstanz“ kann alloкатive Effizienz eher mittels öffentlicher Unternehmen als mittels privater regulierter Unternehmen herstellen.

Durch Privatisierung wird ein (zusätzlicher) Informationsfilter zwischen dem Management und der Wohlfahrtsinstanz eingezogen. Man kann Privatisierung deshalb auch als freiwilligen Verzicht der öffentlichen Hand auf unternehmensinterne Informationen deuten, wie dies in einigen theoretischen Arbeiten geschieht. In der Denkweise der konventionellen Prinzipal-Agent-Theorie würde dies zusätzliche Probleme und Wohlfahrtsverluste implizieren.

Interessanterweise kann der Verzicht auf Informationen aber auch vorteilhaft sein. Beispielsweise zeigen Shapiro/Willig (1990) die unter bestimmten Voraussetzungen bestehende Vorteilhaftigkeit der Privatisierung für den Fall einer eigennützigen Instanz. Falls diejenigen, die öffentliche Aufgaben wahrzunehmen haben, eigene Interessen verfolgen, könnten regulierte Privatfirmen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht öffentlichen Unternehmen vorzuziehen sein, weil letztere durch den fehlenden Informationsfilter mißbrauchanfälliger sind als erstere. Allerdings müssen privaten Unternehmen unter dem Regime asymmetrischer (Kosten-)Informationen sog. Informationsrenten gezahlt werden. Folglich ist die höhere Mißbrauchsanfälligkeit öffentlicher Unternehmen gegen die den privaten Unternehmen zu überlassenen Informationsrenten abzuwägen.

Schmidt (1996) sieht den Vorteil des Informationsverzichts infolge einer Privatisierung in der dadurch möglichen Selbstbindung der – hier ohne Eigeninteressen agierenden – Wohlfahrtsinstanz gegenüber dem Unternehmensmanagement. Während gegenüber öffentlichen Managern kein glaubhaftes Drohpotential bei hohen Produktionskosten besteht, bringt das optimale Regulierungsregime glaubhafte Sanktionen bei (zu) hohen Kosten für das Management des Privatunternehmens mit sich.⁶⁶ Dies wiederum steigert den Anreiz zu Kostensenkungen für das private Management, so dass die regulierte Privatfirma geringere Produktionskosten als das öffentliche Unternehmen aufweist.⁶⁷

62 Vgl. Bös/Lüflesmann (2001).

63 Vgl. z.B. Bös (1991), Vickers/Yarrow (1988), Mühlenkamp (1999), S. 44 ff.

64 Grundsätzlich gelten Preise in Höhe der Grenzkosten als allokativ effizient. Bei natürlichen Monopolen führen Grenzkostenpreise zu unternehmensseitigen Verlusten, die durch entsprechende Subventionen zu decken wären. Subventionen implizieren jedoch Wohlfahrtsverluste bei der dazu notwendigen Steuererhebung. Deshalb und aus anderen Gründen (vgl. dazu z.B. Borrmann/Finsinger 1999, S. 140 f.) werden bei natürlichen Monopolen Durchschnittskostenpreise („Zweitbest-Lösung“) angestrebt.

65 Grundsätzlich äquivalent zur klassischen Regulierung durch eine Regulierungsbehörde ist eine vertragliche (Quasi-)Regulierung wie sie bei Konzessions- oder Betreibermodellen erfolgt. Der Konzessions- oder Betreibervertrag zwischen einer Gebietskörperschaft und einem Unternehmen kann theoretisch genau so ausgestaltet werden wie ein Regulierungsregime. Im Falle einer Auftrags- bzw. Konzessionsvergabe erfolgt die Regulierung auf vertraglichem Wege, im Falle der Regulierung auf gesetzlicher und damit hoheitlicher Basis. Eventuelle Unterschiede zwischen gesetzlicher und vertraglicher Regulierung wären zu untersuchen.

66 Da die „Instanz“ beim öffentlichen Unternehmen die tatsächlichen Produktionskosten kennt, kann sie nichts besseres tun als den allokativ effizienten Preis zu setzen, selbst wenn die Produktionskosten (zu) hoch sind. Beim privaten Unternehmen kennt die Instanz die tatsächlichen Produktionskosten nicht und kann daher eventuelle Wohlfahrtsverluste, die beim Wirksamwerden des Sanktionsmechanismus auftreten, nicht außer Kraft setzen. Dadurch ist der Sanktionsmechanismus glaubhaft.

67 Schmidt nimmt an, die Informationsrente des Unternehmens würde durch die vorgelagerte Ausschreibung des Monopols abgeschöpft.

Laffont/Tirole (1991) modellieren Privatisierung dagegen nicht als – eventuell ganz bewußt eingesetzten – Informationsfilter. Sie gehen vielmehr davon aus, dass die spezifischen Investitionen der Manager zur Kostensenkung in einem öffentlichen Unternehmen (durch Zielwechsel der regierenden Parteien) stärker bedroht sind als in einer Privatfirma mit eigentümerunabhängigem Gewinninteresse. Infolgedessen sind in öffentlichen Unternehmen geringere spezifische Kostensenkungsinvestitionen als in Privatunternehmen zu erwarten. Der Nachteil regulierter Privatfirmen besteht darin, dass das Management zwei Prinzipalen (der Regulierungsbehörde und den Eigentümern) dienen muß, mit der Folge einer geringen Arbeitsanreizintensität.

Die genannten Modelle basieren natürlich auf speziellen Annahmen und können jeweils nur einzelne Bausteine bei der Auflösung des Puzzles zur Erklärung des Vor- oder Nachteils öffentlicher Unternehmen gegenüber privaten Unternehmen liefern. Da die Modelle auf prinzipal-agent-theoretischen Überlegungen fußen, verwundert es nicht, dass sie von Regulierungskosten – sprich den Kosten der Regulierungsgestaltung, der Ausschreibung von natürlichen Monopolen, der Durchsetzung und Anpassung von Regulierungsmechanismen⁶⁸ etc. – abstrahieren.⁶⁹ In der Realität treten dagegen Transaktionskosten im Gewande von Regulierungskosten auf.⁷⁰ Demzufolge muß ein Vergleich zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen neben dem sozialen Überschuss auch die Regulierungskosten(unterschiede) umfassen.⁷¹

Zu den Regulierungskosten oder Privatisierungskosten i.w.S. wären die Kosten der Verhinderung von Angebotskartellen⁷² bzw. in den Fällen in denen dies nicht gelingt, die Kosten der Kartellbildung insbesondere in Form höherer Preise zu zählen. Eine weiteres Feld stellt die Korruption dar. Öffentliche Aufträge und Kartellversteigerungen (Konzessionsvergaben) sind auch durch Korruption bedroht. Entsprechend sind die Kosten der Korruptionsbekämpfung und deren Schäden zu beachten.

Ferner abstrahieren die o.g. Modelle von politischer Einflussnahme („Capture“).⁷³ Realistischer ist es, davon auszugehen, dass Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften etc. wenigstens versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungsträger und Regulierungsinstanzen zu nehmen. Dabei ist zu erwarten, dass sich die bestorganisierten und einflußreichsten Interessengruppen durchsetzen. Dies gilt sowohl für öffentliche als auch für private Unternehmen. Mit anderen Worten: Der Regulator unterliegt u.U. dem Einfluss des regulierten Unternehmens, was regelmäßig mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sein dürfte.

68 Hierzu vgl. z.B. Owen/Braeutigam (1978).

69 So verursacht die Ausschreibung eines natürlichen Monopols im Grunde die gleichen Probleme wie eine „gewöhnliche“ Fremdvergabe. Regulierung ist gleichbedeutend mit dem Eingehen eines unvollständigen, langfristigen – also relationale – Vertrages über Preise und Qualitäten (vgl. auch Goldberg 1976 und Williamson 1976). Zu Regulierungskosten bzw. Vertragskosten bei der Versteigerung von natürlichen Monopolen vgl. auch Erlei/Leschke/Sauerland (1999), S. 249 ff.

69 Darauf wiesen schon Goldberg (1976) und Williamson (1976) hin.

70 Vgl. Mühlenkamp (2002).

71 Vgl. Mühlenkamp (1999), S. 48 f.

72 Vgl. z.B. Laffont/Tirole (1993), S. 475 ff.

73 Zu Capture vgl. bereits Stigler (1971), Posner (1971) und Peltzman (1976).

Schließlich ist eine weitere polit-ökonomisch-psychologische Komponente zu berücksichtigen. Ein Widerruf eines Vertrages bei Nichterfüllung könnte als Fehlentscheidung der verantwortlichen Politiker und Bürokraten gewertet werden, so dass diese den Anreiz haben, auch schlechte Monopolisten auf dem Markt zu belassen. Es fällt also bei Politikern und Bürokraten mit der Auftragsvergabe eine anbieterspezifische Quasirente an.

All diese Überlegungen deuten darauf hin, dass die Regulierung privater Unternehmen nicht nur angesichts der kaum lösbaren Informationsprobleme nicht zu effizienten Lösungen führt. Dies liefert zum einen eine Erklärung für den uneinheitlichen empirischen Befund hinsichtlich der Kosteneffizienz öffentlicher und privater Unternehmen. Es würde auch erklären, warum Regulierung in der realen Welt häufig nur eine begrenzte bzw. stark verzögerte Wirkung auf das Preisniveau entfaltet.⁷⁴

V. Fazit

Die Neue Institutionenökonomik (NIO), hier als Sammelbegriff für die Theorie der Verfügungsrechte, die Prinzipal-Agent-Theorie, die Transaktionskostentheorie und die Regulierungstheorie verstanden, liefert die Erkenntnis, dass letztlich *Informationen* den Schlüssel zum besseren Verständnis des Entscheidungsproblems zwischen öffentlichen Unternehmen und regulierten Privatunternehmen bilden. Unvollständige und/oder asymmetrische Informationen verhindern den Abschluss vollständiger Verträge, ermöglichen die Fehlnutzung von Ressourcen, gefährden spezifische Investitionen, erfordern nachträgliche Anpassungen von (unvollständigen) Verträgen und erschweren die Regulierung von Unternehmen.

In einer Welt ohne Informationsdefizite ließen sich vollständige Verträge und perfekte Regulierungsmechanismen installieren, die darüber hinaus kostenlos durchsetzbar wären. Es gäbe keine Anreizprobleme. Eigentumsverhältnisse und damit auch die Frage, ob ein Unternehmen sich im Besitz der öffentlichen Hand oder in privaten Händen befindet, wären irrelevant.

Unter Berücksichtigung verschiedener Formen von Informationsdefiziten geben die Neue Institutionenökonomik bzw. die einzelnen Teilbereiche der Neuen Institutionenökonomik insgesamt ein differenziertes Bild zur Vor- oder Nachteilhaftigkeit öffentlicher Unternehmen. Eine generelle Über- oder Unterlegenheit öffentlicher Unternehmen gegenüber (regulierten) Privatunternehmen läßt sich mittels der NIO nicht zeigen. Diese Erkenntnis entspricht dem „gemischten“ empirischen Befund, wonach ein Teil der empirischen Untersuchungen eine höhere Produktions- oder Kosteneffizienz privater Unternehmen, ein Teil keinen signifikanten Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen

74 Vgl. Viscusi/Vernon/Harrington 2000, S. 317. Egerer (2005, S. 235ff.) weist beispielsweise darauf hin, dass infolge der Privatisierung der Wasserunternehmen in Großbritannien deren betriebliche Effizienz zunahm. Ebenso stiegen aber die Preise. Der Preisanstieg diene fast ausschließlich der Gewinnsteigerung und floß in geringerem Umfang in das Kanalnetz als von den Unternehmen bei der Kalkulation der Preisobergrenzen (Price-caps) zugesagt. Erst mit großer Verspätung wurden die Price-caps angepaßt und Effizienzgewinne an Kunden weitergegeben. Inzwischen sind die Price-caps offenbar so niedrig, dass die Netzerhaltung gefährdet scheint und einige Unternehmen die Infrastruktur gerne an die Regierung zurückgeben würden.

und Teil sogar eine höhere betriebswirtschaftliche Effizienz öffentlicher Unternehmen zu Tage fördert.

Letzteres steht im Widerspruch zu den theoretischen Aussagen, insbesondere der älteren und neueren Theorie der Verfügungsrechte. Nach der älteren Theorie der Verfügungsrechte, die sich allein auf Produktionskostenunterschiede richtet, wären öffentliche Unternehmen im Grunde völlig abzulehnen, eben weil private Unternehmen aufgrund besserer Anreizstrukturen immer kostengünstiger produzieren. In der neueren Theorie der Verfügungsrechte wird das im alten Theoriezweig unbekannte Phänomen spezifischer Investitionen erkannt. Empfehlungen zur vertikalen (Des-)Integration, welche grundsätzlich analog zur Fragestellung zu sehen ist, ob die öffentliche Hand selber Produktionsanlagen zur Herstellung von Gütern/Dienstleistungen besitzen soll oder diese Güter/Dienstleistungen von Privaten beziehen soll, hängen nun von den Eigenschaften des einzusetzenden Kapitals und der Akteure ab. Führt man die Möglichkeit ein, dass die Anbieter unterschiedliche Qualitäten liefern können, kann die öffentliche Produktion trotz höherer Produktionskosten vorteilhaft sein. Das heißt die Produktionskosten allein sind nicht das Maß der Dinge.

Die Prinzipal-Agent-Theorie in der sog. Hidden-Action-Variante zeigt uns, dass wir im Falle monopolistischer Preissetzungsspielräume der betrachteten Unternehmen weder mittels der Anreizsysteme in öffentlichen Unternehmen noch mittels der Anreizsysteme in privaten Unternehmen Markteffizienz im Sinne simultaner Kosten- und Allokationseffizienz erreichen werden. Welche der beiden Lösungen das geringere „Übel“ darstellt, hängt von der konkret(er)en Modellierung ab.

Nach der Transaktionskostentheorie, die anders als die übrigen hier genannten Theoriezweige auch Kosten des Vertragsabschlusses und seiner Durchsetzung kennt, wird die Vorteilhaftigkeit einer Produktionsstufe/eines Unternehmensteils wesentlich durch Kapitalspezifität bestimmt. Übertragen auf den öffentlichen Sektor bedeutet dies, dass ceteris paribus die Vorteilhaftigkeit einer Privatisierung mit zunehmender (abnehmender) Kapitalspezifität sinkt (wächst). Vermutlich spielen die Transaktionskosten allein aufgrund der komplexen Ausschreibungsregeln im öffentlichen Sektor eine (noch) größere Rolle als in der Privatwirtschaft. Letztlich unterminiert das gegenwärtige Ausschreibungsrecht effiziente Lösungen bei der Einschaltung Privater. Dadurch verbessert sich zwangsläufig die relative institutionelle Wettbewerbsposition öffentlicher Unternehmen.

Schließlich sind (auch) die Ergebnisse von regulierungstheoretischen Modellen, die öffentliche und private Unternehmen gegenüberstellen, ambivalent. Den Vorteilen privater (öffentlicher) Unternehmen stehen auch Nachteile gegenüber. Welches der beiden institutionellen Arrangements vorzuziehen ist, hängt von der Situation im Einzelfall (bzw. den Parameterwerten der Modelle) ab.

Eines ist immer wieder zu betonen, da es offensichtlich in der öffentlichen und politischen Diskussion regelmäßig vergessen wird: Öffentliche Unternehmen sind mit *regulierten* und nicht mit unregulierten Privatfirmen zu vergleichen. Über die Regulierung wird unvermeidlich wenigstens ein Teil der vermeintlich oder tatsächlich effizienzmindernden Regeln und Mechanismen des öffentlichen Sektors in die privaten Unternehmen

transportiert, so dass deren potentielle Produktionskostenvorteile gegenüber öffentlichen Unternehmen wenigstens partiell und z.T. sogar mehr als ganz aufgezehrt werden.

Abstract

Holger Mühlenkamp, Public Enterprises viewed by the New Institutional Economic

New Institutional Economics; Privatization; Public Enterprises; Regulation

Many people, perhaps especially economists, often call for the privatization of public enterprises. They believe that private enterprises are more efficient than public enterprises. This popular view is challenged by the framework of New Institutional Economics. Theoretical considerations from several fields of New Institutional Economics show – in accordance with empirical facts – ambiguous results. Under some circumstances regulated private enterprises are a better solution than public enterprises. In other situations the opposite holds. So neither New Institutional Economics nor empirical findings allow for the suggestion of superiority of regulated private firms over public enterprises in general. A lesson learned from New Institutional Economics is to bear in mind the allocation of information among the actors, e.g. politicians, administrative authorities, regulators, owners, firm managers and courts.

Literaturverzeichnis

- Albach, Horst und Renate Albach (1989), Das Unternehmen als Institution – Rechtlicher und gesellschaftlicher Rahmen, Wiesbaden
- Baumol, William J., John C. Panzar und Robert D. Willig (1988), Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, 2nd. ed., Orlando
- Berle, Adolph A. und Gardiner C. Means (1932), The Modern Corporation and Private Property, New York (reprint 1982)
- Blankart, Charles B. (2003), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Aufl., München
- Böckem, Sabine und Ulf Schiller (2004), Transfer Pricing and Hold-Ups in Supply Chains, in: German Economic Review, Vol. 5, No. 2, S. 211-230
- Borrmann, Jörg und Jörg Finsinger (1999), Markt und Regulierung, München
- Bös, Dieter (1991), Privatization – A Theoretical Treatment, Oxford
- Bös, Dieter (2001a), Incomplete Contracts in Public Procurement, in: Economic Theory, Dynamics and Markets – Essays in Honor of Ryuzo Sato, Boston, Dordrecht und London, S. 105-119
- Bös, Dieter (2001b), A Note on Public Procurement – Separation Between Award and Actual Contract, in: Essays in Honor of Sijbren Cnossen, Boston, Dordrecht und London, 2001, S. 55-65
- Bös, Dieter und Christoph Lülfschmann (1996), The Hold-up Problem in Government Contracting, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 98, No. 1, S. 53-74
- Bös, Dieter und Christoph Lülfschmann (2001), Holdups, Quality Choice, and the Achilles' Heel in Government Contracting, Bonn Econ Discussion Paper 28/2001, Bonn
- Coase, Ronald H. (1937), The Nature of the Firm, in: Economica, Vol. 4, S. 386-405
- Coase, Ronald H. (1960), The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, S. 1-44
- Demsetz, Harold (1968), Why Regulate Utilities?, in: Journal of Law and Economics, Vol. 11, S. 55-66
- Edlin, Aaron S. und Stefan Reichelstein (1996), Holdups, Standard Breach Remedies, and Optimal Investment, in: American Economic Review, Vol. 86, No. 3, S. 478-501
- Edwards, Jeremy S.S. und Alfons J. Weichenrieder (2004), Ownership Concentration and Share Valuation, in: German Economic Review, Vol. 5, No. 2, S. 143-171

- Egerer, Matthias (2005), Marktstrukturveränderungen in der Trinkwasserversorgung – eine Analyse ökonomischer, ökologischer und sozialer Auswirkungen am Beispiel Deutschlands, München
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989), Agency Theory – An Assessment and Review, in: *Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, S. 57-74
- Erlei, Mathias (1998), Institutionen, Märkte und Marktphasen – Allgemeine Transaktionskostentheorie unter spezieller Berücksichtigung der Entwicklungsphasen von Märkten, Tübingen
- Erlei, Mathias, Martin Leschke und Dirk Sauerland (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart
- Europäische Kommission (24. März 2006), Konzessionen im Gemeinschaftsrecht, www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/vb/l22011.htm
- Frey, Bruno S. (1997), Markt und Motivation – wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen, München
- Furubotn, Eirik G. und Svetozar Pejovich (1972), Property Rights and Economic Theory – A Survey of the Recent Literature, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 10, S. 1137-1162
- Göbel, Elisabeth (2002), *Neue Institutionenökonomik – Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen*, Stuttgart
- Goldberg, Victor P. (1976), Regulation and Administered Contracts, in: *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, S. 426-448
- Grossman, Sanford J. und Oliver D. Hart (1986), The Costs and Benefits of Ownership – A Theory of Vertical and Lateral Integration, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 94, S. 691-719
- Hart, Oliver (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford u.a.
- Hart, Oliver und Bengt Holmström (1987), The Theory of Contracts, in: *Advances in Economic Theory*, hrsg. von Truman F. Bewley, Cambridge MA, S. 71-155
- Hart, Oliver und John Moore (1988), Incomplete Contracts and Renegotiation, in: *Econometrica*, Vol. 56, S. 755-786
- Hart, Oliver und John Moore (1990), Property Rights and the Nature of the Firm, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, S. 1119-1158
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer und Robert W. Vishny (1997), The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 1127-1161
- Hax, Herbert (2003), Thünen Vorlesung – Unternehmensführung und ökonomische Rationalität, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 4, H. 3, S. 295-312
- Holmström, Bengt und Paul Milgrom (1991), Multi-Task Principal-Agent Analysis – Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, S. 24-52
- Holmström, Bengt und Paul Milgrom (1994), The Firm as an Incentive System, in: *American Economic Review*, Vol. 84, S. 972-991
- Iordanoglou, Chrisafis H. (2001), *Public Enterprises Revisited – A Closer Look at the 1954-79 Labor Productivity Record*, Cheltenham und Northampton
- Kaulmann, Thomas (1987), *Property rights und Unternehmenstheorie*, München
- Kräkel, Matthias (2004), *Organisation und Management*, 2. Aufl., Tübingen
- Kruse, Jörn (1989), Ordnungstheoretische Grundlagen der Regulierung, in: *Deregulierung – Eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft*, hrsg. von Hellmuth S. Seidenfuß, Berlin, S. 9-35
- Laffont, Jean-Jacques und Jean Tirole (1991), Privatization and Incentives, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, S. 84-105
- Laffont, Jean-Jacques und Jean Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA und London
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy – Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford
- Levy, Brian und Pablo T. Spiller (1994), The Institutional Foundations of Regulatory Commitment – A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10, No. 2, S. 201-246
- Maskin, Eric und Jean Tirole (1999), Two Remarks on the Property-Rights Literature, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 66, S. 139-149
- Milgrom, Paul und John Roberts (1990), Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity, in: *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, hrsg. von James E. Alt und Kenneth A. Shepsle, S. 57-89
- Milgrom, Paul und John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs
- Mühlenkamp, Holger (1999), Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden
- Mühlenkamp, Holger (2002), (Dienst-)Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse unter transaktionskosten- und regulierungstheoretischen Gesichtspunkten, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft*, 39. Jg., H. 2, S. 29-37
- Nöldecke, Georg und Klaus M. Schmidt (1995), Option Contracts and Renegotiation – A Solution to the Hold-up Problem, in: *RAND Journal of Economics*, Vol. 26, No. 2, S. 163-179
- Owen, Bruce M. und Ronald Braeutigam (1978), *The Regulation Game*, Cambridge MA
- Peltzman, Sam (1976), Towards a More General Theory of Regulation?, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, S. 211-240
- Picot, Arnold und Thomas Kaulmann (1985), Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 37. Jg., S. 956-979
- Picot, Arnold und Birgitta Wolff (1994), Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen – „Lean Management“ im öffentlichen Sektor, in: *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Bd. 1, Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, hrsg. von Frieder Naschold und Marga Pröhl, S. 51-120
- Pommerehne, Werner W. (1990), Genügt bloßes Reprivatisieren?, in: *Deregulierung und Privatisierung*, hrsg. von Detlef Auferheide, Stuttgart, S. 34-63
- Posner, Richard A. (1971), Taxation by Regulation, in: *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, S. 22-50
- Posner, Richard A. (1972), The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 3, S. 98-129
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn (2003), *Neue Institutionenökonomik*, 3. Aufl., Tübingen
- Sappington, David E.M. (1991), Incentives in Principal-Agent Relationships, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2, S. 45-66
- Scholl, Rainer und Michael Thöne (1998), *Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen – Theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen*, Stuttgart
- Schwintowski, Hans-Peter (2003), Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt, in: *Zeitschrift für öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 26, H. 3, S. 283-310
- Schwintowski, Hans-Peter (2004), Konkurrenz der Öffentlichen Hand für privatwirtschaftliche Unternehmen aus der Sicht des Vergaberechts, in: *Zeitschrift für öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 27, H. 4, S. 360-376
- Schwintowski, Hans-Peter (2005), Neue europäische Rechtsprechung zum Vergaberecht, in: *Zeitschrift für öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 28, H. 4, S. 399-409
- Schmidt, Klaus M. (1996), The Costs and Benefits of Privatization – An Incomplete Contract Approach, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 12, S. 1-24
- Shapiro, Carl und Robert D. Willig (1990), Economic Rationales for the Scope of Privatization, in: *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, hrsg. von Ezra N. Suleiman und John Waterbury, Boulder CO, S. 55-87
- Schimmelpfennig, Jörg (1994), *Theorien öffentlicher Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Arrangements*, Münster und Hamburg
- Spelthahn, Sabine (1994), *Privatisierung natürlicher Monopole*, Wiesbaden
- Spiller, Pablo T. und Mariano Tommasi (2005), The Institutions of Regulations – An Application to Public Utilities, in: *Handbook of New Institutional Economics*, hrsg. von Claude Ménard und Mary M. Shirley, Dordrecht, S. 515-543
- Steinmiller, Erwin (1908), *Ökonomische Theorie der Aktiengesellschaft*, Leipzig
- Stigler, George J. (1968), *The Organization of Industry*, Homewood IL
- Stigler, George J. (1971), The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, S. 137-146
- Vickers, John und George Yarrow (1988), *Privatization – An Economic Analysis*, Cambridge MA und London
- Villalonga, Belén (2000), Privatization and Efficiency – Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects, in: *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 42, S. 43-74
- Viscusi, W. Kip, John M. Vernon und Joseph E. Harrington (2000), *Economics of Regulation and Antitrust*, 3. Auflage, Cambridge MA und London
- Wigger, Berthold U. (2004), Public versus Private Production of Government Services, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 74. Jg., H. 1, S. 53-67
- Williamson, Oliver E. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York und London
- Williamson, Oliver E. (1976), Franchise Bidding for Natural Monopolies – in General and with Respect to CATV, in: *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, No. 1, S. 73-104
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York
- Williamson, Oliver E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford
- Willner, Johan O. (2001), Ownership, Efficiency, and Political Interference, in: *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, S. 723-748