

# Zur relativen (In-)Effizienz öffentlicher (und privater) Unternehmen

## Gliederung

1. Einleitung
2. Effizienzbegriffe
3. Theorie
4. Empirie
5. Fazit

## 1. Einleitung

- Öffentliche Unternehmen sind regelmäßig unter Legitimationsdruck.
- Die Annahme/Behauptung, dass private Unternehmen effizienter als öffentliche Unternehmen seien, ist weit verbreitet.
- Aus (normativ-)ökonomischer Sicht sind Marktunvollkommenheiten eine notwendige Voraussetzung für die Rechtfertigung öffentlicher Unternehmen.
- Dies impliziert, dass sich öffentliche Unternehmen anders verhalten bzw. anderen Kalkülen/Effizienzkriterien unterliegen als Privatunternehmen auf nichtregulierungsbedürftigen Märkten.
- Die Alternative zu (intern regulierten) öffentlichen Unternehmen sind regelmäßig (extern) regulierte Privatunternehmen.

## 2. Effizienz als Maßstab zur Beurteilung von ÖU

Nach der BHO und den LHO sind Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen u. a. nur zulässig sind, wenn a) ein wichtiges Interesse des Bundes/Landes vorliegt und b) der vom Bund/Land angestrebte Zweck **nicht besser und wirtschaftlicher** auf andere Art und Weise erreicht werden kann.

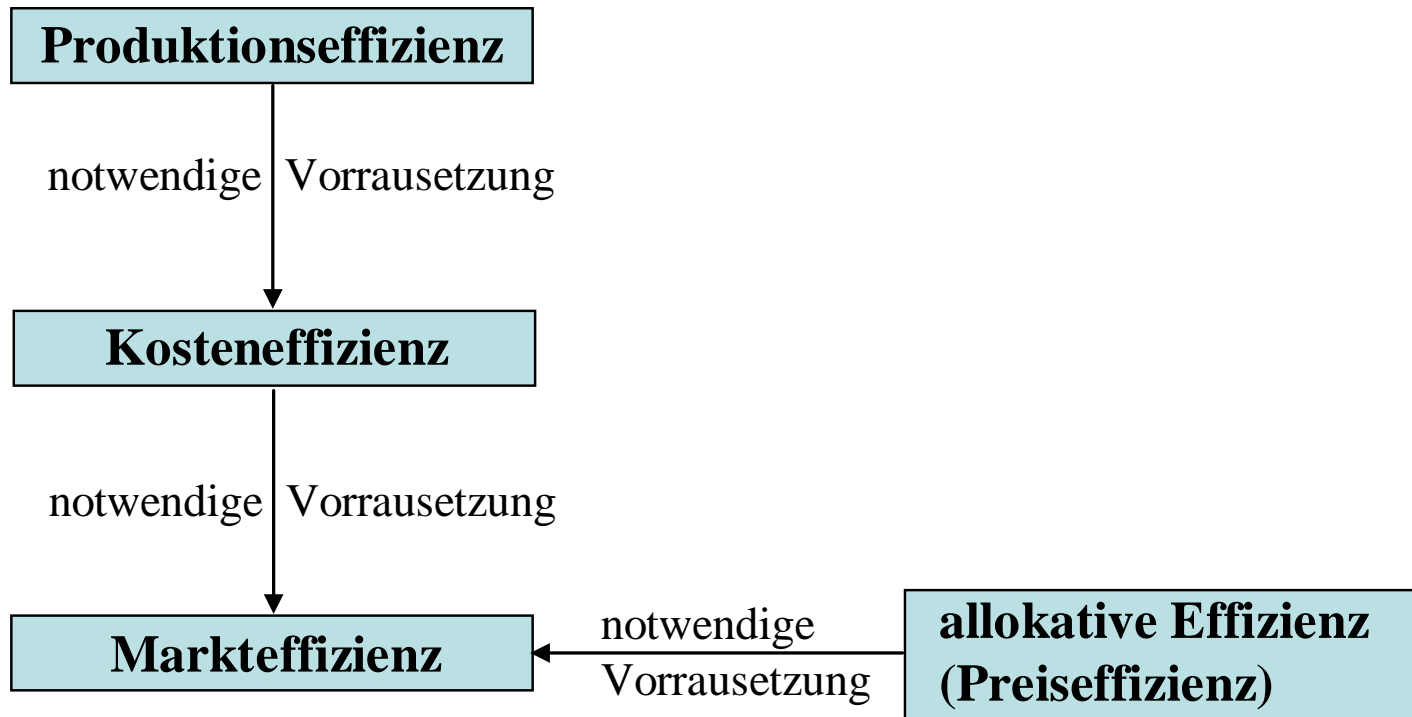
Schrankentrias bei „wirtschaftlichen Unternehmen“ der Kommunen: Haftungsbeschränkung, „**bessere und wirtschaftlichere**“ Aufgabenwahrnehmung, angemessene Einflussnahme.

„Besser und wirtschaftlicher“ ist unbestimmter Rechtsbegriff. „Bestimmte“ ökonomische Kategorien sind dagegen:

- Produktionseffizienz (Produktivität)
- Kosteneffizienz
- alloкатive Effizienz (Preiseffizienz)
- Markteffizienz (= Kosteneffizienz + alloкатive Effizienz)

**Irrelevant ist im vorliegenden Kontext die „Gewinneffizienz“ (Rentabilität)**

## Zusammenhang zwischen den Effizienzmaßen



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3. Theoretische Ansätze

- (Ältere) Theorie der Verfügungsrechte
- Prinzipal-Agent-Theorie
- Theorie unvollständiger Verträge
- Regulierungstheorie
- Transaktionskostentheorie

Ergebnisse theoretischer Modellierungen: Ob ÖU oder PU effizienter sind, hängt von der Modellierung und den dabei unterstellten Annahmen/Gegebenheiten ab.

Es lassen sich regelmäßig bestimmte (Parameter-)Konstellationen identifizieren, unter denen Private effizienter sind und andere, unter denen öffentliche Unternehmen effizienter sind.

Einzig die ältere Theorie der Verfügungsrechte führt zu einer allgemeinen Überlegenheit privater Unternehmen.

## 4. Empirie

**Tab. 1: Zusammenfassung größerer Übersichten zum Vergleich der (In-)Effizienz öffentlicher und privater Unternehmen**

Nr.	Übersicht	Zahl der berücksichtigten Untersuchungen	Zeitraum	private Unt. effizienter		kein Unterschied		öffentl. Unt. effizienter	
				absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1	<i>Borcherding/Pommerehne/Schneider (1982)</i>	52	1965-1981	43	82,69	6	11,54	3	5,77
2	<i>Boardman/Vining (1989)</i>	55	1965-1986	33	60,00	16	29,09	6	10,91
3	<i>Pommerehne (1990)</i>	105	1965-1989	55	52,38	42	40,00	8	7,62
4	<i>Vining/Boardman (1992)</i>	95	1965-1989	68	71,58	20	21,05	7	7,37
5	<i>Martin/Parker (1997)</i>	56	1968-1995	24	42,86	21	37,50	11	19,64
6	<i>Shirley/Walsh (2000)</i>	52	1971-1999	32	61,54	15	28,85	5	9,62
7	<i>Villalonga (2000)</i>	153	1965-1997	104	67,97	35	22,88	14	9,15
8	<i>Willner (2001)</i>	68	1965-1998	21	30,88	26	38,24	21	30,88

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## Anmerkungen zur Empirie

Die empirischen Ergebnisse und ihre Interpretationen divergieren sehr stark.  
(Mögliche) Erklärungen:

- Unterschiedliche Untersuchungszeiträume
- Verschiedene Datensätze (Selektions-/Endogenitätsproblematik, „Survival Bias“)
- Unterschiedliche Branchen/Marktstrukturen/institutionelle Umfeldler (Wettbewerb, Regulierung, Rechtssysteme, Kapitalmärkte etc.)
- Unterschiedliche quantitative Methoden (OLS, stochastische Frontiers etc.)
- Verschiedene Effizienzindikatoren

(Neuere) Empirische Untersuchungen/Übersichten, die eine Überlegenheit von Privatunternehmen konstatieren – wie z. B. *Megginson/Netter* (2001) – vergleichen überwiegend Nichtvergleichbares (regulierte mit nicht regulierten Unternehmen) oder Irrelevantes (Erfolg staatlich und privat finanzierter Arktisexpeditionen in den Jahren 1819-1909 (!), Privatisierungen in Transformationsländern, Rentabilitätsunterschiede usw.).



## Zitate

„Insgesamt kann man also schwerlich von einer allgemeinen Überlegenheit [Hervorhebung im Original] der privaten gegenüber der staatlichen Produktion sprechen. Es ist jedoch zu konzedieren, dass die Effizienz beider, öffentlicher und privater Anbieter, in einer **Wettbewerbsumwelt** höher ausfällt, wobei im Falle, es besteht keine staatliche Regulierung, mit einer vergleichsweise höheren Leistungserbringung der privaten Anbieter zu rechnen ist. Besteht kein Wettbewerb und werden Regulierungsvorschriften auferlegt, dann können umgekehrt, direkt kontrollierte öffentliche Unternehmen sogar relativ besser abschneiden; zumindest müssen sie nicht schlechter abschneiden.“(*Pommerehne* 1990, S. 45.)

„[...] although a simple count of results would give a considerable edge to a private ownership [...], the cumulative evidence is not wholly conclusive. Two factors play a significant role in explaining the diversity of results within these tables: the **market structure** of each of the industries (and countries) to which the firms studied belong, and **the way their efficiency is measured.**” (*Villalonga* 2000, S. 46.) „Still, after accounting for these two factors, the evidence about which form of ownership is associated with a higher level of efficiency remains mixed.”(*ebenda*, S. 50.)

## 5. Fazit

- Öffentliche Unternehmen beziehen ihre ökonomische Legitimation aus (der Korrektur von) Marktunvollkommenheiten.
- Normativer Beurteilungsmaßstab ist Markteffizienz, gemessen durch das Konzept des sozialen Überschusses.
- Produktions- und Kosteneffizienz sind notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für Markteffizienz. Das heißt produktions- und kosteneffizientere (private) Unternehmen sind nicht zwangsläufig markteffizienter.
- Institutionsökonomische theoretische Modelle identifizieren üblicherweise Bedingungen unter denen öffentliche Unternehmen oder Private effizienter sind. Es hängt also von den Annahmen/Umständen ab, welches institutionelles Arrangement vorzuziehen ist.
- Der empirische Befund zur Produktions- und Kosteneffizienz ist gemischt (zur Markteffizienz existieren kaum Studien, eine höhere Gewinneffizienz/Rentabilität privater Firmen ist irrelevant, tendenziell regressive Verteilungswirkungen).
- Die Behauptung einer generellen Überlegenheit Privater ist weder durch den theoretischen noch den empirischen Befund gedeckt.
- Es besteht weiterer Forschungsbedarf zur näheren Aufklärung der Zusammenhänge.