

Michael Böheim

# Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – theoretische Grundlagen

Privateigentum macht marktwirtschaftlichen Wettbewerb erst möglich, die Privatisierung öffentlichen Eigentums fördert ihn und kann als Treiber für Innovation, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum wirken. Unternehmen in Privateigentum bilden in einer Marktwirtschaft den "Normalfall", öffentliches Eigentum hingegen die einer Rechtfertigung bedürftige Ausnahme. Staatseingriffe (in Form öffentlichen Eigentums an Unternehmen) sind in einer Marktwirtschaft gemäß der ökonomischen Theorie nur dann gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt und dieser konkrete Staatseingriff dieses Marktversagen auch beseitigen kann.

Konzipiert ist diese Arbeit als Serie von drei Artikeln, die im Herbst 2011 in den WIFO-Monatsberichten erscheinen. Der vorliegende erste Artikel beschäftigt sich mit den theoretischen Grundlagen und Wirkungszusammenhängen von privatem und staatlichem Eigentum an Unternehmen, während der zweite Beitrag (erscheint in Heft 10/2011) die empirische Evidenz sowie das Ausmaß eines Rückzugs des Staates thematisiert und der dritte Artikel (erscheint in Heft 11/2011) schließlich der praktischen Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und den wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen gewidmet ist. • Begutachtung: Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Neppi-Oswald • E-Mail-Adressen: [Michael.Boeheim@wifo.ac.at](mailto:Michael.Boeheim@wifo.ac.at), [Elisabeth.Neppi-Oswald@wifo.ac.at](mailto:Elisabeth.Neppi-Oswald@wifo.ac.at)

Im Frühjahr 2010 legte das WIFO eine Studie zum Thema "Konsolidierung der öffentlichen Haushalte" vor (Aiginger et al., 2010), in der u. a. Privatisierungen als Beitrag zur einnahmenbasierten Konsolidierung diskutiert werden (Böheim – Handler – Schratzenstaller, 2010). Für ausgewählte (zumindest partiell) im öffentlichen Eigentum stehende Unternehmen wurde je nach Privatisierungstiefe und Diskontierungsfaktor ein Privatisierungspotential zwischen rund 7,5 und 25,5 Mrd. € geschätzt (Übersicht 1).

Zu ähnlichen Werten kommt eine Studie von Alt et al. (2010), im inhaltlichen und methodischen Kern eine zeitnahe Aktualisierung von Aiginger et al. (2010) mit einer Fokussierung auf "börsenfähige" Privatisierungen. Das entweder über Initial Public Offerings (IPO) oder Secondary Public Offerings (SPO) an der Börse platzierbare Privatisierungspotential wird auf zwischen 6,5 bis 24,1 Mrd. € geschätzt (Übersicht 2)<sup>1)</sup>.

Diese (vergleichsweise) großen Summen wurden seit Veröffentlichung der WIFO-Studie wiederholt in den Medien dargestellt und öffentlich diskutiert. Die Rezeption hat gezeigt, dass "Wettbewerb", "Liberalisierung" und "Privatisierung" (noch immer) starke Reizworte in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Österreich sind. Die öffentliche Debatte ist weniger durch die Auseinandersetzung mit ökonomischen Fakten als vielmehr durch das Aufeinanderprallen (scheinbar) unversöhnlicher ideologischer Positionen und deren reflexartiger und (oftmals) unreflektierter "Wiedergabe" geprägt. Dies und einige aufklärungsbedürftige Vorgänge im Rahmen in der Vergan-

## Hintergrund

### Privatisierungspotential

### Privatisierung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Politik

<sup>1)</sup> Die Unternehmensportfolios beider Studien unterscheiden sich nur geringfügig: Während die Energieversorgungsunternehmen (EVU) und die Bundesimmobiliengesellschaft in beiden Arbeiten vertreten sind, berücksichtigen Alt et al. (2010) im Gegensatz zu Aiginger et al. (2010) die Flughäfen Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Salzburg und Wien sowie die Münze Österreich, nicht aber die Österreichischen Bundesforste.

genheit realisierter Privatisierungsprojekte machen eine sachliche wirtschaftspolitische Diskussion zum Thema "Privatisierung" in Österreich schwierig.

### Berechnung des Privatisierungspotentials

Die Quantifizierung der tatsächlich realisierbaren Privatisierungserlöse setzt eine individuelle Bewertung jedes einzelnen Unternehmens voraus. Die Schätzungen von Aiginger et al. (2010; Übersicht 1) bzw. Alt et al. (2010; Übersicht 2) sind "Richtwerte", die als Orientierungsgrößen dienen. Sie basieren auf folgenden Annahmen:

Der Unternehmenswert der nicht börsennotierten Unternehmen wird von beiden Arbeiten nach der *Discounted-Cash-Flow-Methode* (DCF-M) geschätzt (als ewige Rente  $UW = CF/i$  des durchschnittlichen Cash-Flows  $CF$ ). Diese Vorgangsweise hat den Vorteil, dass als einziger Parameter der Zinssatz  $i$  angenommen werden muss. Da keine Informationen über risikoadäquate Zinssätze zur Verfügung standen, wurden zwei Varianten berechnet: Variante 1 mit einem niedrigen Zinssatz von 5% und Variante 2 mit einem hohen Zinssatz von 10%. Die geschätzten Unternehmenswerte sind als grobe "Orientierungsgrößen" zu interpretieren, da die Unsicherheit sowohl hinsichtlich der Cash-Flow-Prognose als auch des risikoadäquaten Zinssatzes sehr groß ist.

Die Unternehmenswerte der börsennotierten Unternehmen (OMV AG, Telekom Austria AG, Österreichische Post AG, Verbund AG und EVN AG) werden von Aiginger et al. (2010) mit dem aktuellen Aktienkurs und der Zahl der ausgegebenen Aktien (Stand Oktober 2009) bewertet, während Alt et al. (2010) auch hier die DCF-M verwenden. Unterschiede zwischen den Ergebnissen der beiden Arbeiten liegen in unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen und Datenquellen begründet.

### Übersicht 1: Privatisierungspotential nach Aiginger et al. (2010)

	Minimalvariante <sup>1)</sup> ( $i = 10\%$ p. a.)	Maximalvariante <sup>2)</sup> ( $i = 5\%$ p. a.)
	Mio. €	
OMV AG	516,0	516,0
Telekom Austria AG	178,7	178,7
Post AG	364,9	364,9
EVU <sup>3)</sup>	3.232,8	14.442,4
BIG	1.165,5	3.496,6
ÖBf	2.136,8	6.410,3
Insgesamt	7.594,7	25.408,9

Q: Aiginger et al. (2010).  $i$  . . . Zinssatz. – <sup>1)</sup> Öffentliche Hand behält 25% an OMV AG, Telekom Austria AG und Post AG, 50% an den EVU sowie 75% an BIG und ÖBf. – <sup>2)</sup> Öffentliche Hand zieht sich in allen Unternehmen auf die Sperrminorität (25%) zurück. – <sup>3)</sup> BEWAG, Energie AG Oberösterreich, ESTAG, EVN, Kelag, Salzburg AG, TIWAG, Verbund, Vorarlberger Illwerke, Wien Energie.

### Übersicht 2: Privatisierungspotential nach Alt et al. (2010)

	Minimalvariante <sup>1)</sup> ( $i = 10\%$ p. a.)	Maximalvariante <sup>2)</sup> ( $i = 5\%$ p. a.)
	Mio. €	
OMV AG	516,8	516,8
Telekom Austria AG	155,3	155,3
Post AG	395,0	395,0
Flughafen Wien	472,5	472,5
Verbund	0,0	2.163,6
EVN	0,0	531,5
Sonstige EVU <sup>3)</sup>	3.883,2	13.925,2
BIG	768,5	4.610,8
Münze Österreich	146,2	876,9
Andere Flughäfen <sup>4)</sup>	223,1	446,3
Insgesamt	6.560,6	24.093,9

Q: Alt et al. (2010), WIFO-Berechnungen.  $i$  . . . Zinssatz. – <sup>1)</sup> Öffentliche Hand behält 25% an OMV AG, Telekom Austria AG, Post AG und Flughäfen, 50% an den EVU sowie 75% an BIG und Münze Österreich. – <sup>2)</sup> Öffentliche Hand zieht sich in allen Unternehmen auf die Sperrminorität (25%) zurück. – <sup>3)</sup> BEWAG, Energie AG Oberösterreich, ESTAG, Kelag, Salzburg AG, TIWAG, Vorarlberger Illwerke, Wien Energie. – <sup>4)</sup> Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg.

Bereits im Regierungsprogramm für die (vorzeitig beendete) XXIII. Gesetzgebungsperiode (*Bundeskanzleramt, 2006*) und auch im aktuellen Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (*Bundeskanzleramt, 2008*) wird die "Privatisierung öffentlichen Eigentums" nicht mehr erwähnt. Von der "Notprivatisierung" der nur mit staatlichen Zuschüssen vor der Insolvenz geretteten Austrian Airlines im Jahr 2009 abgesehen, gibt es keine aktuellen Privatisierungsinitiativen der österreichischen Bundesregierung. Die kolportierte Neuausrichtung der ÖIAG in Richtung Beteiligungsverwaltung und Risikokapitalfonds bedeutet eine Abkehr von deren Kernaufgabe als "Privatisierungsagentur" und kann als Anpassung an eine an Privatisierungen desinteressierte Politik interpretiert werden.

Das WIFO will mit der vorliegenden Arbeit zu einer Versachlichung der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Thema "Privatisierung öffentlichen Eigentums" beitragen, indem auf der Grundlage der theoretischen Literatur und der empirischen Evidenz objektiv nicht nur die Vorteile und Möglichkeiten, sondern auch die Nachteile und Probleme von Privatisierungen möglichst ausgewogen analysiert werden.

Da zum Privatisierungspotential in Österreich bereits umfangreiche und aktuelle empirische Arbeiten (*Aiginger et al., 2010, Alt et al., 2010*) vorliegen, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die Grundlagen und Voraussetzungen für effiziente und von möglichst vielen Stakeholdern akzeptierte Privatisierungen, um die Lücke zwischen ökonomischer Theorie, empirischer Evidenz und praktischer Umsetzung für die Wirtschaftspolitik zu schließen.

Gemäß der ökonomischen Theorie sorgt Wettbewerb in einer Marktwirtschaft für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, indem Anreize zur Realisierung einer effizienten Organisation der Güterherstellung und Dienstleistungserbringung sowie zu Produkt- und Prozessinnovationen gegeben werden. Nicht nur Effizienzsteigerungen, auch Anreize für intensiviertere Innovationsanstrengungen können sich aus steigender Wettbewerbsintensität ergeben. Die Intensität des Wettbewerbs ist wichtig für Wachstum und Beschäftigung, wobei ein indirekter Wirkungskanal von Innovationen angenommen wird: Wettbewerb zwingt die Unternehmen zu Innovationen, unternehmerische Innovationen bringen Wirtschaftswachstum mit sich (*Ederer – Janger, 2010, Böhme – Friesenbichler – Sieber, 2006*).

Die empirische Literatur bestätigt einen (engen) positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbs- und Innovationsintensität bis zu einem sehr hohen Niveau der Wettbewerbsintensität (*Aghion et al., 2005, Crespi – Patel, 2008*). Über den empirisch sehr gut abgesicherten Wirkungskanal zwischen Innovationsintensität und Wachstum (*OECD, 2007*) kann sich somit ein funktionsfähiger Wettbewerb positiv auf die makroökonomische Entwicklung auswirken. Langfristig scheint eine Kombination von Innovationsaktivitäten und Wettbewerbsintensivierung eine vielversprechende wirtschaftspolitische Doppelstrategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Steigerung der Dynamik einer Volkswirtschaft zu sein (*Aiginger, 2008*)<sup>2</sup>.

Die Stärkung des Wettbewerbs ist – gerade in Zeiten der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – eine attraktive wirtschaftspolitische Option zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in Österreich, da bei der Umsetzung vergleichsweise geringe öffentliche Mittel eingesetzt werden müssen (*Aiginger et al., 2010*). Viele Problemlagen ließen sich "budgetschonend" durch die Änderung von bestehenden Regulierungen ändern.

Mangelnder Wettbewerb wurde in Österreich sowohl in bestimmten Dienst- und Vorleistungssektoren (z. B. Energiewirtschaft<sup>3</sup>), freie Berufe<sup>4</sup>), Banken und Versicherun-

<sup>2</sup>) Besonders erfolgreich wird diese Doppelstrategie von den skandinavischen Ländern angewandt: Ihr wirtschaftlicher Erfolg ist nicht nur auf die bekannte Fokussierung auf Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovationen und Bildung) zurückzuführen, sondern auch auf ihre in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Wettbewerbsorientierung. Wie sich in Skandinavien zeigt, müssen ein großer öffentlicher Sektor mit einem umfassenden Sozialsystem und ein strenges Wettbewerbsregime kein Widerspruch sein, sondern können einander hervorragend ergänzen.

<sup>3</sup>) Auf dem österreichischen Energiemarkt hat sich auch mehr als zehn Jahre nach der Liberalisierung mangels Begleitung durch eine strenge Regulierung und eine mit ausreichenden Kompetenzen versehene Wett-

---

### Motivation und Forschungsinteresse

---

### Mangelnder Wettbewerb als Wachstumsengpass

---

### Innovation und Wettbewerb als Wachstumstreiber

---

### Wettbewerbsintensivierung als Wachstumsstrategie

gen, Handwerk und Gewerbe, Immobilienwesen und Hausverwaltungen, öffentlicher Verkehr) als auch in einzelnen Sachgütersektoren (z. B. lokal eingeschränkter Wettbewerb in der Zement- oder Ziegelindustrie) als Wachstumsengpass identifiziert. Darüber hinaus wirkt die im internationalen Vergleich geringe Gründungsdynamik insbesondere im Bereich der innovativen Unternehmen wachstumsdämpfend, da eine Wettbewerbsintensivierung durch neu in den Markt eintretende und langfristig im Markt verweilende Unternehmen fehlt (Ederer – Janger, 2010).

Neben Defiziten in der allgemeinen Wettbewerbspolitik und den im internationalen Vergleich (zu) hohen Subventionen wurde die deutlich überdurchschnittliche Größe des öffentlichen Unternehmenssektors als bedeutender Wachstumsengpass in Österreich identifiziert (Böheim, 2010).

Abbildung 1: Größe des öffentlichen Unternehmenssektors im internationalen Vergleich



Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Darstellung. PMR . . . Intensität der Regulierung: 0 . . . niedrig, 6 . . . hoch.

Obwohl die Privatisierung von Unternehmen in Bundeseigentum den Staatsanteil in den Jahren 1998/2008 erheblich verringert hat, stehen in Österreich auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) noch immer eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum (Abbildung 1)<sup>5)</sup>. Dementsprechend schätzen aktuelle Studien (Aiginger et al., 2010, Alt et al., 2010) das Privatisierungspotential.

bewerbsaufsicht noch immer kein funktionierender Wettbewerb eingestellt. Einen detaillierten Überblick über die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Wesentlichen auf persistente Interessenkonflikte aus der Mehrfachrolle des Staates als Gesetzgeber, Eigentümer sowie Regulierungs- und Aufsichtsbehörde zurückführen lassen, gibt Böheim (2005); Lösungsvorschläge finden sich in Böheim (2008). Einen aktuellen Überblick über die Defizite hinsichtlich Wechselanreize und Informationsvermittlung gibt VKI (2010).

4) Innerhalb der "freien" Berufe variiert die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen erheblich (Paterson – Fink – Ogus, 2003). Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen).

5) Die verfügbaren OECD-Regulierungsindikatoren (Stand 2008) berücksichtigen bereits die Veräußerung staatlicher Unternehmensbeteiligungen der jüngsten Vergangenheit (seit 2004 von der ÖIAG durchgeführt: Abgabe von 17% an der Telekom Austria AG; vollständige Privatisierung von VA Tech und Voestalpine AG,

Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der kontinuierlichen Privatisierung seit Mitte der 1990er-Jahre zeigen (*Jonung – Kiander – Vartia, 2008, OECD, 2008*), wären bereits aus einer nur teilweisen Realisierung dieses Privatisierungspotentials neben substantiellen einmaligen Konsolidierungsbeiträgen für den Staatshaushalt wesentliche positive ordnungspolitische Effekte zu erwarten.

Ein funktionsfähiger Wettbewerb mit den gezeigten positiven Wirkungen auf Innovation und Wirtschaftswachstum setzt Unternehmen voraus, die sich wirtschaftlich (im Rahmen der geltenden Rechtsordnung) frei entfalten können. In einer Marktwirtschaft bildet deshalb Privateigentum (an Produktionsmitteln) den "Normalfall", öffentliches Eigentum hingegen die einer Rechtfertigung bedürftige Ausnahme. Privateigentum macht den marktwirtschaftlichen Wettbewerb erst möglich, die Privatisierung öffentlichen Eigentums fördert ihn und wirkt über die oben skizzierten Wirkungszusammenhänge als Treiber für Innovation und Wirtschaftswachstum.

Die Vorteilhaftigkeit von Privateigentum ist mit einem fundamentalen Theorem der Wohlfahrtsökonomie zu begründen, wonach (unter bestimmten Voraussetzungen) ein Wettbewerbsgleichgewicht Pareto-optimal ist. Keine andere Ressourcenallokation würde somit einen Akteur besser stellen, ohne einen anderen schlechter zu stellen. Die Voraussetzungen dieser Gleichgewichtsdefinition sind sehr restriktiv und berücksichtigen ausschließlich wirtschaftliche bzw. monetäre Effizienzziele, nicht aber Externalitäten in Produktion und Konsum, keine öffentlichen Güter, keinen unvollständigen Wettbewerb (die Marktstruktur wäre weder auf der Angebots- noch auf der Nachfrageseite stark konzentriert) und keine Informations- und Transaktionskosten. Mit Effizienzüberlegungen begründete Staatseingriffe können demnach entweder mit dem Auftreten von Marktversagen begründet werden oder damit, dass mindestens eine dieser Annahmen in der Realität verletzt ist. Darüber hinaus muss der Staatseingriff das Marktversagen tatsächlich beseitigen können, indem er die Effizienz der Ressourcenallokation erhöht und kein Staatsversagen eintritt (noch ineffizientere Ressourcenallokation; *Meggison, 2005*). Ein Staatseingriff ist demnach nur dann gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt und der Staatseingriff dieses Marktversagen beseitigen kann.

Die Annahmen für das (theoretische) Wettbewerbsgleichgewicht sind sehr streng und in der Realität (fast) nie erfüllt. Dementsprechend leicht fällt die theoretische Begründung von Staatseingriffen auf der Grundlage von Effizienzüberlegungen bzw. Marktversagen. Viel anspruchsvoller ist hingegen der Beweis, dass ein Staatseingriff das Marktversagen auch beseitigen kann (und nicht sogar die suboptimale Marktlösung verschlechtert).

Streng zu unterscheiden ist zwischen der Legitimität und der Effizienz öffentlichen Eigentums. Ersteres ist eine politische Frage und entzieht sich der ökonomischen Bewertung, während Letzteres mit den Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung evaluiert werden kann. Legitimität kann im politischen Entscheidungsprozess mit Effizienz begründet werden, aber auch ineffizientes öffentliches Eigentum kann – aus anderen Gründen – politisch gewollt und in diesem Sinne legitim sein. In der politischen Diskussion wird Letzteres aber kaum einmal eingestanden, vielmehr wird meistens argumentiert, dass "öffentliches Eigentum zumindest nicht ineffizienter als privates Eigentum" sei (bzw. umgekehrt). Dieser implizite Schluss von der politischen Legitimität auf ökonomische Effizienz bedürfte aber des empirischen Beweises.

Der folgende Abschnitt setzt sich im Detail mit den theoretischen Argumenten für und gegen öffentliches Eigentum an Unternehmen auseinander (vgl. *Meggison, 2005*)<sup>6</sup>.

---

## Privatisierung als Wettbewerbs- und Wachstumstreiber

---

Abgabe von 49% an der Österreichischen Post AG), nicht aber den Verkauf des verbliebenen Anteils von 41,56% an den Austrian Airlines an die Lufthansa im Jahr 2009 sowie die (PMR-Indikator erhöhende) "Notverstaatlichung" der Kommunalkredit Bank und der Hypo Group Alpe Adria.

<sup>6</sup> Mit der empirischen Evidenz befasst sich der zweite Teil dieser Artikelserie (WIFO-Monatsberichte 10/2011).

---

## Öffentliches versus privates Eigentum an Unternehmen: Ökonomische Theorie

---

### Theoretische Argumente für öffentliches Eigentum

Im Wesentlichen gibt es drei Argumentationsstränge zur Begründung öffentlichen Eigentums an Unternehmen:

- Öffentliches Eigentum kann gewährleisten, dass Unternehmen (auch) soziale Ziele abseits der Gewinnmaximierung verfolgen.
- Öffentliches Eigentum an Unternehmen kann als Reaktion auf Marktversagen gerechtfertigt werden.
- Schließlich kann öffentliches Eigentum eine Abhilfe bei Informationsasymmetrien und unvollständigen Verträgen bieten.

In allen drei Argumentationslinien beruht die Effizienz staatlicher Eingriffe auf der Annahme, "wohlwollende" staatliche Akteure würden ausschließlich das öffentliche Interesse verfolgen. In der Realität spielen aber immer auch Eigeninteressen der Akteure oder bestimmter Interessengruppen eine Rolle.

Das öffentliche Eigentum an Unternehmen kann als ein Instrument gesehen werden, um andere als rein ökonomische Ziele zu verfolgen. Nicht-ökonomische Ziele, an deren Verfolgung die Gesellschaft ein Interesse hat, können in vielfältiger Gestalt auftreten. Private Unternehmen würden diese nur verfolgen, wenn sich dies gewinnsteigernd auswirkt. "Populäre" Ziele dieser Art sind etwa die Beschäftigung benachteiligter Gruppen von Arbeitskräften, die Zahlung von Gehältern über dem Tarif, die Errichtung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen, der Verkauf von Gütern und Dienstleistungen unter dem Marktpreis, damit diese breiten Bevölkerungsschichten zur Verfügung stehen. Über öffentliche Unternehmen können diese Ziele "losgelöst" von Effizienzüberlegungen verfolgt werden, die allenfalls notwendige Verlustabdeckung trägt die öffentliche Hand.

Voraussetzung für die Überlegenheit öffentlichen Eigentums bei der Verfolgung nicht-ökonomischer Ziele ist eine effektive, demokratisch legitimierte politische Kontrolle, die in der Praxis schwierig dauerhaft herzustellen ist (Vickers – Yarrow, 1988). Unklare Zielfunktionen (mehrere Ziele) sowie Eigeninteressen der Kontrollinstanzen (politische Parteien, aber auch "entsandte" öffentlich Bedienstete) schlagen sich in einem Informationsvorsprung des Managements nieder, der im Allgemeinen noch größer ist als jener gegenüber privaten Eigentümern.

Die Unzufriedenheit mit der Performance öffentlicher Unternehmen ist vielfach auf die Unvollkommenheit politischer Märkte zurückzuführen und nicht auf systemimmanente Schwächen öffentlichen Eigentums (Yarrow, 1986). Im Übrigen wird funktionsfähiger Wettbewerb zur Erreichung operativer und allokativer Effizienz als wichtiger angesehen als die Art des Eigentums (Kay – Thompson, 1986, Cook – Kirkpatrick, 1988, Shapiro – Willig, 1990).

---

### Reaktion auf Marktversagen

In der Realität sind die theoretischen Annahmen des Modells eines vollständigen Wettbewerbs (fast) nie erfüllt. Dementsprechend vielfältig sind die Möglichkeiten für das Auftreten von Marktversagen. Natürliche Monopole, externe Effekte, Informationsasymmetrien und öffentliche Güter sind die bekanntesten Anlässe für Marktversagen im Vergleich mit dem modelltheoretischen Idealzustand bzw. für eine ineffiziente Ressourcenallokation.

Im Falle des Auftretens von Marktversagen können Interventionen der öffentlichen Hand effizienzsteigernd wirken. Öffentliches Eigentum ist eine mögliche Form der Staatsintervention, wie sie vor allem im Zusammenhang mit natürlichen Monopolen, Informationsasymmetrien und öffentlichen Gütern angewandt wird.

Natürliche Monopole wie z. B. in Netzwerkbranchen (Energieversorgung, Telekommunikation, Wasserversorgung usw.) sind dadurch gekennzeichnet, dass aufgrund von Skalenerträgen ein Gut (nur) von einem einzigen Anbieter effizient bereitgestellt wird und deshalb ein Wettbewerbsmarkt mit mehreren konkurrierenden Anbietern nicht entstehen kann. Private Anbieter haben aufgrund ihrer Gewinnmaximierungsabsicht einen Anreiz zu einer betriebswirtschaftlich effizienten, aber gesamtwirtschaftlich ineffizienten Restriktion der angebotenen Menge bei gleichzeitiger Erhöhung des Preises. Da Unternehmen im öffentlichen Eigentum keiner Gewinnmaximierungsrestriktion unterliegen, kann die öffentliche Hand als Eigentümer eines "natürlichen Monopolisten" die gesamtwirtschaftlich optimale Gütermenge zu "sozial ver-

träglich" Preisen bereitstellen. Sollten die politisch gewünschten "sozial verträglichen" Preise nicht kostendeckend sein, wird eine Verlustabdeckung aus dem Budget der öffentlichen Hand notwendig. In diesem Fall werden die Nachfrager des Gutes (private Haushalte) von der Allgemeinheit (Steuerpflichtige) subventioniert. Eine Verlustabdeckung aus dem allgemeinen Budget wird politisch umso einfacher zu argumentieren sein, je größer die Schnittmenge zwischen Konsumenten und Steuerpflichtigen ist. Voraussetzung der gesamtwirtschaftlich effizienten Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen ist, dass der Staat als Eigentümer keine Eigeninteressen verfolgt, also etwa hohe Dividenden aus seiner Unternehmensbeteiligung ziehen oder bestimmte Interessengruppen zulasten der Allgemeinheit bevorzugen will ("Klientelpolitik"), sondern die Begünstigung der Konsumenten in den Vordergrund stellt.

Die moderne Industrieökonomie gibt einer staatlichen Regulierung natürlicher Monopole (unter Beibehaltung des Privateigentums) gegenüber dem öffentlichen Eigentum an Unternehmen grundsätzlich den Vorzug (Borrmann – Finsinger, 1999). Befürworter des öffentlichen Eigentums an der Netzwerkinfrastruktur argumentieren, dass die Regulierung von privaten natürlichen Monopolen aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen Regulator und regulierten Unternehmen sowie von "regulatorischer Befangenheit" (regulatory capture) ineffektiv bleibt. Weiterentwickelte regulierungsökonomische Modelle, wie z. B. die "Anreizregulierung", versuchen diese Probleme in den Griff zu bekommen, indem über einen statischen Regulierungsansatz hinausgehend auch dynamische Aspekte berücksichtigt werden.

In der regulatorischen Praxis wird die Entscheidung zwischen öffentlichem Eigentum und reguliertem Privateigentum an der Netzinfrastruktur deshalb nach der konkreten Art der Netzinfrastruktur differenziert ausfallen müssen. Je näher das natürliche Monopol an den Kernbereichen der Versorgungsinfrastruktur angesiedelt und damit je ausgeprägter das öffentliche Interesse ist, desto eher kann auch öffentliches Eigentum argumentiert werden.

Wenn überhaupt, kann öffentliches Eigentum nur an natürlichen Monopolen ökonomisch gerechtfertigt werden. Unabhängig vom Ansatz – öffentliches Eigentum an natürlichen Monopolen oder staatliche Regulierung privater natürlicher Monopole – ist die "passgenaue" Abgrenzung des natürlichen Monopols von den wettbewerblichen Bereichen eine zentrale Herausforderung. In Netzwerkbranchen ist regelmäßig nur das Netzwerk ein natürliches Monopol: in der Energiewirtschaft die Übertragungs- und Verteilnetze, in der Telekommunikation die Funk- und Festnetze, im Bahnverkehr das Schienennetz. Die Erzeugung und der Vertrieb der "eigentlichen Leistung" (Strom, Gas, Telefonie, Bahntransport) sind hingegen Bereiche, die keiner staatlichen Intervention bedürfen und privatwirtschaftlich am effizientesten organisiert werden können.

Das Management hat gegenüber den Eigentümern eines Unternehmens immer einen Informationsvorsprung über den Zustand und den Fortgang des Unternehmens, weil es (zwangsläufig) näher am Unternehmensgeschehen ist. Diesen Vorteil wird das Management mangels Anreizen nicht (kostenlos) an die Eigentümer weitergeben. Im Extremfall versagt deshalb auch die Regulierung, weshalb öffentliches Eigentum nur als "ultima ratio" befürwortet wird. Informationsasymmetrien zwischen Eigentümern und dem von ihnen beauftragten Management besteht allerdings in Form von Prinzipal-Agenten-Problemen unabhängig davon, ob es um ein Unternehmen im privaten oder öffentlichen Eigentum geht. In öffentlichen Unternehmen sind diese Probleme jedoch tendenziell eher stärker ausgeprägt als in privaten.

Ähnliche Probleme ergeben sich, wenn es nicht möglich ist, vollständige Verträge zu schließen, die die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien für alle möglichen Szenarien spezifizieren. Unvollständige Verträge können öffentliches Eigentum indizieren, wenn staatliche Interventionen gerechtfertigt sind durch Marktversagen oder einen Informationsvorsprung des Managements oder wenn sichergestellt ist, dass das Management öffentlicher Unternehmen einer effizienten politischen Kontrolle unterliegt (Shapiro – Willig, 1990). Ein Nachteil von reguliertem Privateigentum liegt darin, dass das Management den Eigentümern und dem Regulator verantwortlich ist, in öffent-

---

### Informationsasymmetrien und unvollständige Verträge

lichen Unternehmen dagegen nur dem Staat (als Eigentümer). Verfolgt der Staat aber mehrere Ziele, so können sich ähnliche Konflikte ergeben.

Bei Vorliegen unvollständiger Verträge kann eine "gemischte" privat-öffentliche Eigentümerschaft optimal sein, die die Nachteile von öffentlichem Eigentum (Fehlen von Anreizen zur Qualitätsverbesserung) und privatem Eigentum (zu starke Anreize zur Kostenreduktion) überwindet (Schmitz, 2000).

---

### Theoretische Argumente gegen öffentliches Eigentum

Gegen öffentliches Eigentum sprechen aus Effizienzüberlegungen vier Argumente, von denen drei die (umstrittene) Annahme "wohlwollender" staatlicher Akteure beibehalten:

- Indem das Management staatlicher Unternehmen schwächere bzw. schlechtere Anreize zur Gewinnmaximierung erhält, werden Kostensenkungspotentiale nicht vollständig genutzt, die Unternehmen operieren ineffizient.
- Staatliche Unternehmen unterliegen einer weniger strengen Aufsicht, da keine individualisierbaren Eigentümer das wirtschaftliche Unternehmensrisiko tragen, sondern die "anonyme" öffentliche Hand als kollektiver Eigentümer.
- Es ist (praktisch) ausgeschlossen, dass über öffentliche Unternehmen bei Misserfolg von den politisch Verantwortlichen (rechtzeitig) die Insolvenz eröffnet wird.
- In Abkehr von der Annahme "wohlwollender" politischer Akteure könnte die Ausgestaltung staatlicher Unternehmen hauptsächlich vom Interesse der politischen Parteien bzw. nahestehender Interessengruppen geprägt sein und nicht von wirtschaftlichen Überlegungen und der Sorge um die Allgemeinheit.

---

### Falsche Anreize

Abseits von den oben angesprochenen Prinzipal-Agenten-Problemen sind die Anreize für das Management von gewinnorientierten Unternehmen (in Privateigentum) einfach zu gestalten, indem das Management an den Gewinnen der Unternehmenseigner beteiligt wird. Der Anreiz ein Unternehmen effizient zu führen sowie in die Optimierung der Kostenposition zu investieren und die X-Ineffizienz zu reduzieren, ist damit groß.

Durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb induzierte Anreize zur Kostenreduzierung, Qualitätsverbesserung und Innovation sind die wichtigste Triebfeder unternehmerischen Wachstums (Hayek, 1944, Shleifer, 1998, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006). Das Management von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, das dem Willen der Politik (als Eigentümerversorger) folgend andere Ziele als die Gewinnmaximierung verfolgt, hat diesbezüglich deutlich schwächere Anreize. Es muss neben den Interessen des Eigentümers viele verschiedene Interessen "balancieren" (Dixit, 1997). Als Beschäftigte der öffentlichen Hand werden sie aus rationalen Überlegungen insbesondere nicht proaktiv Effizienzsteigerungen vorantreiben, weil sie einerseits an deren vollen Gewinnen nicht beteiligt sind, aber andererseits die Hauptlast der Kosten (Proteste der Beschäftigten, Kunden, Lieferanten usw.) tragen. Besonders schwach ausgeprägt sind die Anreize für das Management von (natürlichen) Monopolunternehmen im öffentlichen Eigentum, da es für die Konsumenten keine Substitutionsmöglichkeiten gibt und mangelnder Wettbewerbsdruck Ineffizienzen perpetuiert (Shleifer, 1998, Hart – Shleifer – Vishny, 1997, Caves, 1990).

---

### Mangelnde Kontrolle

Öffentliche Unternehmen gehören der Allgemeinheit und nicht einzelnen Personen. Die Kontrolle der Geschäftsführung ist aufgrund der "verstreuten Eigentümerschaft" (Alchian, 1965) und der Informationsasymmetrien deutlich schwächer ausgeprägt als in privaten Unternehmen. Das Management staatlicher Unternehmen ist auch einem viel geringeren Risiko ausgesetzt, wegen ungenügender Leistung entlassen zu werden (Vickers – Yarrow, 1988), weil es sehr häufig aus dem partei- oder interessenpolitischen Umfeld rekrutiert wird. Die Disziplinierung öffentlicher Unternehmen durch den Markt (über die Transparenz von Kosten und Leistung) ist deutlich geringer ausgeprägt als für private Unternehmen, in denen deshalb das Monitoring der Geschäftsführung wesentlich einfacher ist (Vickers – Yarrow, 1991).

---

### Kein Insolvenzrisiko

Private Unternehmen, die ineffizient geführt werden, werden über kurz oder lang als selbständige Einheiten vom Markt verschwinden. Die Kapitalgeber werden ihre Finanzmittel abziehen und in lukrativere Unternehmensbeteiligungen investieren. Öffentliche Unternehmen sind dieser Gefahr im Allgemeinen nicht ausgesetzt, da die



Disziplinierungsfunktion des Kapitalmarktes außer Kraft gesetzt ist und das Management mit einer Verlustabdeckung aus den öffentlichen Haushalten rechnen kann.

Besonders große Staatsunternehmen erweisen sich in der Praxis als "too big and too politically important to fail" und reklamieren erfolgreich den (ungerechtfertigten) Status der "Systemrelevanz" für sich (Böheim, 2011, Lions, 2009). In der Folge werden ineffiziente und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien längst insolvente Staatsunternehmen (zu) lange von der öffentlichen Hand am Leben erhalten. Wettbewerbsverzerrungen werden von der Politik als "Kollateralschaden" billigend in Kauf genommen. Die Krise der österreichischen verstaatlichten Industrie Ende der 1980er-Jahre ist dafür ein beeindruckender empirischer Beleg. In der aktuellen Wirtschaftskrise versuchten zwar auch Privatunternehmen (vgl. Opel in Deutschland), einen systemrelevanten Status zu behaupten, waren diesbezüglich aber deutlich weniger erfolgreich als Unternehmen im öffentlichen Eigentum.

Die oben als Argument für öffentliches Eigentum angeführte Möglichkeit, mit verstaatlichten Unternehmen nicht-ökonomische Ziele (abseits der Gewinnmaximierung) zu verfolgen, setzt die Existenz "wohlwollender" staatlicher Akteure voraus, die ausschließlich das öffentliche Interesse verfolgen. Gibt man die starke Annahme einer von den Eigeninteressen der Akteure oder bestimmter Interessengruppen losgelösten Entscheidungsfindung auf, so wendet sich das Argument ins Gegenteil.

Von Eigeninteressen (vor allem Machterhalt) geleitete politische Akteure werden als Vertreter des öffentlichen Eigentümers die Geschäftsführung der öffentlichen Unternehmen veranlassen, Projekte durchzuführen, die eine Verfolgung dieser Eigeninteressen begünstigen. Für das "Wohlverhalten" gegenüber den Erwartungen der Politik werden Unternehmen im öffentlichen Eigentum durch andere "Vergünstigungen" belohnt, die privaten Unternehmen nicht offenstehen, wie z. B. höhere Subventionen oder den Schutz vor Wettbewerb. Ist es der Geschäftsführung aber nicht mehr möglich, ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu agieren, dann wird das öffentliche Unternehmen weniger effizient agieren als ein privates Unternehmen, wenn die demokratische politische Kontrolle nicht funktioniert (Shleifer – Vishny, 1994). Öffentliche Unternehmen verkommen so zu "Selbstbedienungsläden" der Politik, die bestimmte Bevölkerungsgruppen begünstigen ("Klientelpolitik"), während anfallende Verluste von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Vielfach wird statt der propagierten Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungsschichten das Gegenteil erreicht, nämlich ein Vermögenstransfer zu politisch stark vernetzten privilegierten Gruppen (Jones, 1985). Die österreichische Energiewirtschaft ist dafür ein eindrucksvoller Beweis, indem (auch) einkommensschwache Energiekunden über überhöhte Energiepreise die im Vergleich mit anderen Branchen sehr hohen Einkommen der Beschäftigten der staatlichen Energiewirtschaft "subventionieren".

Das Problem der "Klientelpolitik" kann nur vermieden werden, wenn Unternehmen nicht von der Politik abhängig sind<sup>7)</sup>. Je geringer der staatliche Anteil, desto geringer werden die Interventionsmöglichkeiten sein. In letzter Konsequenz trifft eine Loslösung von der Politik nur für Unternehmen in vollständig privatem Eigentum zu, da auch ein staatlicher "Kernaktionär" versuchen wird, andere als ökonomische Ziele zu verfolgen (Shleifer – Vishny, 1994, Boycko – Shleifer – Vishny, 1996).

Die positive Wirkung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf Innovationsaktivitäten und Wirtschaftswachstum ist empirisch gut belegt. Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt Unternehmen voraus, die sich wirtschaftlich frei entfalten können. Die volle wirtschaftliche Freiheit kann nur von Unternehmen in Privateigentum wahrgenommen werden. In einer Marktwirtschaft bildet deshalb Privateigentum den "Normalfall", öffentliches Eigentum hingegen die einer Rechtfertigung bedürftige Ausnahme. Privateigentum macht den marktwirtschaftlichen Wettbewerb erst möglich, die Privati-

---

## Nicht-ökonomische Ziele

---

## Zusammenfassung

<sup>7)</sup> Während sich in Österreich die börsennotierte Verbund AG einigermaßen von der Politik emanzipieren konnte, stehen die Landesenergieversorger und großen Stadtwerke nach wie vor unter (zu) starkem politischem Einfluss.

sierung öffentlichen Eigentums fördert ihn und kann als Treiber für Innovationsaktivitäten und Wirtschaftswachstum wirken. Staatseingriffe (in Form öffentlichen Eigentums an Unternehmen) sind in einer Marktwirtschaft gemäß der ökonomischen Theorie nur dann gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt und dieser konkrete Staatsingriff dieses Marktversagen auch beseitigen kann.

Grundsätzlich liegen drei Argumentationsstränge zur Begründung öffentlichen Eigentums an Unternehmen vor:

- Öffentliches Eigentum kann gewährleisten, dass Unternehmen (auch) soziale Ziele abseits der Gewinnmaximierung verfolgen.
- Öffentliches Eigentum an Unternehmen kann als Reaktion auf Marktversagen gerechtfertigt werden (z. B. bei Vorliegen von natürlichen Monopolen, externen Effekten oder öffentlichen Gütern).
- Schließlich kann öffentliches Eigentum im Fall von Informationsasymmetrien und unvollständigen Verträgen eine Abhilfe bieten.

Gegen öffentliches Eigentum sprechen aus Effizienzüberlegungen vier Argumente:

- Indem das Management staatlicher Unternehmen schwächere bzw. schlechtere Anreize zur Gewinnmaximierung hat, werden Kostensenkungspotentiale nicht vollständig genutzt, die Unternehmen operieren ineffizient.
- Staatliche Unternehmen unterliegen einer weniger strengen Aufsicht, da keine individualisierbaren Eigentümer das wirtschaftliche Unternehmensrisiko tragen, sondern die "anonyme" öffentliche Hand als kollektiver Eigentümer.
- Es ist so gut wie ausgeschlossen, dass über öffentliche Unternehmen bei Misserfolg von den politischen Verantwortungsträgern (rechtzeitig) die Insolvenz eröffnet wird.
- Häufig wird argumentiert, dass die Ausgestaltung staatlicher Unternehmen hauptsächlich vom Interesse der politischen Parteien bzw. nahestehenden Interessengruppen geprägt sei und nicht von wirtschaftlichen Überlegungen sowie der Sorge um die Allgemeinheit.

## Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(2), S. 701-728.
- Aiginger, K., "The Impact of Competition on Macroeconomic Performance", WIFO Working Papers, 2008, (318), <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/32319>.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pittlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/38441>.
- Alchian, A., "Some Economics of Property Rights", *Politico*, 1965, 30, S. 816-829.
- Alt, R., Berrer, H., Bormann, J., Helmenstein, Ch., Privatisierungspotentiale bei öffentlichen Unternehmen in Österreich, *Economica-Studie im Auftrag der Wiener Börse AG*, Wien, 2010.
- Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(9), S. 629-645, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/25740>.
- Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81(6), S. 449-459, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/32621>.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitik nach der Wirtschaftskrise", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(10), S. 831-846, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/40600>.
- Böheim, M., "Competition Policy: Ten Lessons Learnt from the Financial Crisis", *Empirica*, 2011 (erscheint demnächst).
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/27458>.
- Böheim, M., Handler, H., Schratzenstaller, M., "Optionen einer einnahmenbasierten Budgetkonsolidierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3), S. 269-283, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/38966>.
- Bormann, J., Finsinger, J., *Markt und Regulierung*, München, 1999.
- Boycko, M., Shleifer, A., Vishny, R. W., "A Theory of Privatization", *Economic Journal*, 1996, 106, S. 309-319.
- Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Regierungsprogramm 2007-2010*, Wien, 2006.
- Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Regierungsprogramm 2008-2012*, Wien, 2008.
- Caves, R., "Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice and Corporate Governance", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1990, 13, S. 145-169.

- Cook, P., Kirkpatrick, C., *Privatisation in Less Developed Countries*, New York, 1988.
- Crespi, G., Patel, P., *Innovation and Competition: Sector Level Evidence*, Europe Innova Sectoral Innovation Watch deliverable WP4, Europäische Kommission, Brüssel, 2008.
- Dixit, A., "Power of Incentives in Private vs. Public Organizations", *American Economic Review*, 1997, 87, S. 378-382.
- Ederer, St., Janger, J., *Growth Bottlenecks – Engpässe für Wachstum und Beschäftigung in Österreich im Rahmen der Strategie "Europa 2020"*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien, 2010.
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R. W., "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, 1997, (112), S. 1127-1161.
- Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, Chicago, 1944.
- Jones, L. P., "Public Enterprise for Whom? Perverse Distributional Consequences of Public Operational Decisions", *Economic Development and Cultural Change*, 1985, 33, S. 333-347.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000*, Brüssel, 2008.
- Kay, J. A., Thompson, D. J., "Privatization: A Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, 1986, 96, S. 18-32.
- Lions, B., "Competition Policy, Bailouts, and the Economic Crisis", *Competition Policy International*, 2009, 5(2), S. 25-48.
- Meggison, W. L., *The Financial Economics of Privatization*, Oxford–New York, 2005.
- Meggison, W. L., Netter, J. M., "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, 2001, 39, S. 321-389.
- OECD, *Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy*, Paris, 2007.
- OECD, *Economic Survey of Sweden 2008*, Paris, 2008.

### *Privatising Public Property as a Tool of Economic Policy: Theoretical Premises for Discussing Private versus Public Ownership – Summary*

The positive impact of an effective competition regime on innovative activities and economic growth is well established in empirical terms. Effective competition requires that enterprises are not restricted in their economic activities. Enterprises need to be privately owned in order to enjoy full economic freedom. In a market economy, private property thus is considered the "standard" whereas public property is the exception that needs to be justified. Private ownership is the prerequisite for market-economic competition; privatising public property fuels competition and may act as a driver of innovation and economic growth. According to economic theory, state intervention (by way of the state owning enterprises) is justified in a market economy only when there is a market failure and such intervention is able to repair this failure.

Basically, three argumentative lines can be forwarded to justify public ownership in enterprises:

- Public ownership may ensure that enterprises (also) set their sights on social objectives in addition to maximising profits.
- Public ownership in enterprises may be justified in response to market failure (e.g., in the case of natural monopolies, external effects or public goods).
- Public ownership may be a remedy against information asymmetry and incomplete contracts.

Four lines are available to argue against public ownership on considerations of efficiency:

- Executives at state enterprises have weaker or few incentives to maximise profits so that cost reducing potentials are not fully utilised and the enterprises operate inefficiently.
- State-owned enterprises are less strictly supervised as their economic risk is not borne by any individualisable owners but by an anonymous public body acting as collective owner.
- Failing state-owned enterprises are generally too long protected by politicians from bankruptcy.

Frequently it is argued that state-owned enterprises are run to serve the interests of political parties or lobbies rather than in line with economic considerations and public concerns.

- Paterson, I., Fink, M., Ogus, A., Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different EU Member States, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Wettbewerb, Wien, 2003.
- Schmitz, P. W., "Partial Privatization and Incomplete Contracts: The Proper Scope of Government Reconsidered", Finanzarchiv, 2000, 57, S. 394-411.
- Shapiro, C., Willig, R., "Economic Rationales for the Scope of Privatization", in Suleiman, B. N., Waterbury, J. (Hrsg.), The Political Economy of Public Sector and Privatization, London, 1990, S. 55-87.
- Shleifer, A., "State versus Private Ownership", Journal of Economic Perspectives, 1998, 12, S. 133-150.
- Shleifer, A., Vishny, R. W., "Politicians and Firms", Quarterly Journal of Economics, 1994, 109, S. 995-1025.
- Vickers, J., Yarrow, G., "Regulation of Privatized Firms in Britain", European Economic Review, 1988, 32, S. 456-472.
- Vickers, J., Yarrow, G., "Economic Perspectives of Privatization", Journal of Economic Perspectives, 1991, 5, S. 111-132.
- VKI, "Stromanbieter wechseln. Wenig Spannung im Wettbewerb", Konsument, 2010, (10).
- Yarrow, G., "Privatization in Theory and Practice", Economic Policy, 1986, 2, S. 324-364.