

Mühlenkamp | Schulz-Nieswandt | Krajewski | Theuvsen [Hrsg.]

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis



Nomos

Holger Mühlenkamp | Frank Schulz-Nieswandt
Markus Krajewski | Ludwig Theuvsen [Hrsg.]

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Till Ackermann | Harald Albuschkat | Gerold Ambrosius | Daniel Brand | Dietrich Dickertmann | Christoph Gebele | Marcus Gersinske | Dorothea Greiling | André Grüttner | Heike Höhnscheid | Robert Holländer | Jana Juric | Steffen Kerth | Folkert Kiepe | Maïke Kilian | Ulrich Kirchhoff | Wolfgang Köck | Markus Krajewski | Kathrin Kraus | Thomas Lenk | Jörg Lindenmeier | Anja Maurus | Reiner Metz† | Holger Mühlenkamp | Ulf Papenfuß | Moritz Reese | Karsten Rohlf | Oliver Rottmann | Christina Schaefer | Martin Schäfer | Ulrich Scheele | Frank Schulz-Nieswandt | Nicolas Sonder | Lars Steinhauer | Hans Gerhard Strohe | Holger Thärichen | Ludwig Theuvsen | Dieter Tschulin | Meinhard Zistel



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-0368-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8083-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Einführende Vorbemerkungen

Das menschliche Wesen braucht im Vergleich zu den meisten anderen Säugetieren sehr lange, in der Regel 9 Monate, bis zur Geburt. Manche Artefakte des Menschen benötigen noch viel länger, um in die Welt gesetzt zu werden. Das vorliegende Handbuch ist ein Beispiel hierfür. Umso mehr freuen sich die Herausgeber, nunmehr das Produkt der gesellschaftlichen Nutzung und dem fachlichen Diskurs freizugeben.

Zu danken ist dem Verlag für seine große und zugleich erheblich strapazierte Geduld und seine professionelle organisatorisch-technische Unterstützung in der finalen Phase der Produktherstellung. Obwohl schon einige Jahre zurückliegend, ist nunmehr für eine Spende von RheinEnergie AG, der PricewaterhouseCoopers GmbH und dem Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) an die Universität zu Köln als Anschubhilfe in der Startphase der Herausgeber-schaft zu danken. Konzeptionell liegt das Werk in der wissenschaftlichen Autonomie der Herausgeber. Man wird den Beiträgen überwiegend die Signatur entnehmen können, aus einer wissenschaftlichen, also kritisch-skeptisch distanzierten Haltung heraus dem Gegenstand des Öffentlichen Wirtschaftens gegenüber positiv-offen zu sein. Einem vereinfachten Mythos der Wertfreiheit der Wissenschaft wird man nicht nachkommen können, sprechen viele Befunde der Forschung doch erst im Lichte von erhellenden Werten zu uns. Diesen Zusammenhang von Erkenntnis und Wertbezug hat bereits Max Weber in seiner von der neu-kantianischen Wissenschaftslehre geprägte Klassiker des Werturteilsfreiheitspostulates so gesehen. Man muss ihn dazu nur auch im Original lesen und verstehen. Und ohne Konzeptionen des guten Lebens und des gelingenden Zusammenlebens einer rechtlich und politisch geordneten Gesellschaft ist der Gegenstand nicht abzuhandeln. Zum Gegenstand selbst sind gleich noch einige einleitende Vorbemerkungen zu machen.

Das Handbuch ist als ein Beitrag zur Orientierung in Wissenschaft und verbandlicher bzw. unternehmerischer Praxis und Politik gedacht. An der Produktion der Beiträge war die Wissenschaft ebenso beteiligt wie die fachliche Praxis. So soll das Handbuch eine Gabe von Wissenschaft und Praxis für die Wissenschaft und Praxis sein.

Inhaltlich sind natürlich die Autor*innen für die jeweiligen Beiträge verantwortlich. Die jeweils federführenden Autor*innen haben die Herausgeber vor allem, aber nicht nur, aus dem Kreis des Wissenschaftlichen Beirates des bvöd (ehemals GÖW) heraus gesucht und gefunden. Sie haben sich zum Teil jeweils ein Team der Autor*innenschaft zusammengestellt. Allen Autor*innen ist herzlich zu danken. Mit Blick auf diese Zusammensetzung der Autor*innenschaft ist an unseren fachlich sehr geschätzten, liebenswerten Kollegen Reiner Metz vom VDV zu erinnern. Er verstarb vor Fertigstellung des Beitrages des von ihm zusammengestellten Teams überraschend. Schock und Trauer löste sein Tod aus. Er bleibt uns in guter Erinnerung.

Der dreigliedrige Aufbau des Handbuchs folgt im Kern einer dualen Struktur (B.: „Grundlagen“ und C.: „Sektorale Betrachtungen“). Zuvor (A.: „Gegenstand“) wird der Betrachtungsgegenstand geschichtlich beleuchtet und empirisch vermessen. Zunächst führt Ambrosius in diesem Teil des Handbuchs in die „Geschichte der öffentlichen Wirtschaft“ ein. Zu diesem ersten Teil gehören sodann die Beiträge von Dickertmann & Strohe zu „Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft“, dabei auf umfangreichen Vorarbeiten der beiden Verfasser in einem Beiheft der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) aufbau-

end, sowie von Papenfuß & Steinhauer zur „Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich“.

Im zweiten Teil (B.: „Grundlagen“) kommen die Einzeldisziplinen, insbesondere die Rechtswissenschaft (Krajewski, Kraus & Sonder), die Volkswirtschaftslehre (Lenk, Rottmann & Kilian) und die Betriebswirtschaftslehre (Greiling, Schaefer & Theuvsen) zu Wort, der Einsicht folgend, dass der Gegenstand angemessen nur multi-disziplinär zu behandeln ist. Dabei kann es theorie-, methoden- oder Befunde-bezogen auch zu Schnittmengen zwischen den verschiedenen Einzeldisziplinen kommen, was zumindest partiell die Multi- in eine Inter-Disziplinarität transformiert. Dies prägt vor allem den aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive verfassten Beitrag von Schulz-Nieswandt & Greiling am Ende diesen Hauptteils, der bewusst als Bindeglied zwischen diesem, grundlagenorientierten Teil und dem weiteren, sektoral strukturierten dritten Teil des Handbuchs konzipiert und zu verstehen ist. Die sozialwissenschaftliche Betrachtung am Ende dieses ersten Teils zur Gegenstandsbestimmung ist dementsprechend keine Residualanalyse in Bezug auf die anderen genannten Einzeldisziplinen, sondern bemüht sich um eine eher ganzheitlich-integrative Klammer und leitet auf diese Weise zu den sektoral gegliederten Beiträgen des Handbuchs über.

Hier, im Teil C machen sich zentrale Perspektiven der Gegenstandsanalyse der wissenschaftlichen Einzeldisziplinen produktiv bemerkbar. Die Sektoren („Verkehr“ von Ackermann u. a., „Wasser“ von Scheele & Holländer, „Abfall“ von Holländer u. a., „Wohnen“ von Rottmann u. a., „Kreditwesen“ von Kirchhoff sowie „Gesundheit“ von Tschelin u. a.) sind hoch komplex, nicht nur wegen der alle Sektoren und damit auch die Sektoren adressierenden Beiträge kennzeichnenden Verrechtlichung und politischen Regulierung, der Europäisierung und Internationalisierung bzw. Globalisierung, sondern auch aufgrund der beschleunigten Technologieentwicklungen und infolge des sozialen Wandels. Das zeigt sich in den Konturen des historischen Wandels der jeweiligen Sektoren.

Die Auswahl der Sektoren war fachlich durchdacht, folgte aber auch Machbarkeitserwägungen. So bleiben einige Sektoren (sei es Bildung und Kultur, Friedhofswesen, Telekommunikation, Rundfunk usw.) aus Gründen des Umfangs bewusst ausgespart. Dass das wichtige Kapitel „Energie“ fehlt, war dagegen so nicht geplant. Verlag und Herausgeber werden sich bemühen, die entstandene Lücke nachholend zu füllen.

Das Verständnis von Öffentlicher Wirtschaft bzw. vom Öffentlichen Wirtschaften ist geprägt durch das Spannungsfeld, das eröffnet ist zwischen den beiden Polen des institutionellen Blicks einerseits und des funktionalen Blicks andererseits. Einerseits kann der trägerschaftliche Blick dominieren und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in staatlicher Trägerschaft zum konstitutiven Anker der Analyse erklären. Andererseits kann der Fokus auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in äqui-funktionalen Arrangements und somit in trägerschaftlich vielfältigen Formen gelegt werden. Die, historisch gesehen, keineswegs neue Differenz beider Zugänge zum Gegenstand (vgl. nochmals den in dem vorliegenden Band einführenden Beitrag von Ambrosius zur Geschichte des Gegenstandes) ist beträchtlich und nicht nur ordnungspolitisch folgenreich. Beiden morphologischen Zugangspfaden gemeinsam ist aber immerhin die Annahme, es gäbe öffentliche, zumindest öffentlich relevante Aufgaben, die einer Erfüllung bzw. Erledigung bedürfen. Selbst diese Annahme ist im Lichte der gesellschaftlich umkämpften Ideengeschichte nicht selbstverständlich. Mit Blick auf die Schnittfläche zwischen der Lehre öffentlicher Aufgaben und der Tradition der Gemeinwirtschaftslehre kann das Problem auch so re-formuliert

werden, dass die Erfüllung von Gemeinwirtschaftsaufgaben in öffentlicher, freier und privater Trägerschaft erfolgen kann. Einige neuere Konturen der Diskussion um Inhouse, Regulierung sowie Marktöffnung werden hieran bereits sichtbar. Die ältere Lehre der Gemischtwirtschaftlichkeit nimmt neuere Diskussionen zu den Formen von Public Private Partnerships vorweg. Vieles ist zudem technologiegetrieben – im Zeitalter der Digitalisierung oft mehr als je zuvor – und im Zuge des sozialen Wandels komplizierter geworden und muss heute theoretisch differenzierter betrachtet werden.

Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die um Rolle und Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft (immer) wieder geführt werden und wurden, sind in den vergangenen drei Jahrzehnten durch Entwicklungen auf europäischer Ebene überlagert und geprägt worden. Entgegen mancher populärer Sichtweise ist es jedoch verkürzt, von einem Gegensatz zwischen „deutscher Daseinsvorsorge“ und „europäischer Liberalisierung“ auszugehen. Die Beiträge zu den einzelnen Sektoren in diesem Band machen deutlich, dass die europäische Rahmung der öffentlichen Wirtschaft keineswegs homogen ist und, dass das Verhältnis von Markt, Staat und Gesellschaft auch auf EU-Ebene immer wieder neu vermessen werden muss.

An diesem Punkt dieser einleitenden Vorbemerkungen kann auch verständlich gemacht werden, wieso bzw. warum der Beitrag von Mühlenkamp zum Effizienz-Thema außerhalb der Reinkultur der einzeldisziplinären Kapitel in besonderer Weise platziert ist. Effizienz ist wohl die zentrale konstitutive Kategorie im epistemologischen Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaften. Vor allem in dem ideologisierten Streitfeld zwischen Gemeinwirtschaft und Privaterwerbswirtschaft, zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaften sind stereotypische Vor(aus)urteile wirksam. Mühlenkamp beschäftigt sich mit der Evidenzlage der empirischen Befunde zur Frage, wie es vergleichend um die jeweilige Effizienz öffentlicher und privater Wirtschaftssubjekte gestellt ist. Die Ergebnisse fallen hochgradig differenziert aus. Mühlenkamp macht zugleich deutlich, dass die empirische Frage immer auf die notwendigen theoretischen Konzeptualisierungen verweist.

Bleiben einige Sektoren in der Konzeption des vorliegenden Handbuchs ausgespart, so sind mit Blick auf die institutionelle/funktionale Gegenstandsbestimmung öffentlichen Wirtschaftens weitere volkswirtschaftlich hoch bedeutsame Sektoren explizit und intentional unberücksichtigt geblieben. Die Sozialwirtschaft und andere Formen der Not-for-Profit-Wirtschaft sowie das Genossenschaftswesen werden, trotz durchaus denkbarer und plausibler Argumentationen zu den Schnittflächen (z. B. im Lichte einer Logik der einzelwirtschaftlichen Sachzieldominanz bzw. der wohlfahrtspolitisch positiven Externalitäten) dennoch nicht abgehandelt. Die Gründe werden bei Schulz-Nieswandt & Greiling vertieft dargelegt, verweisen aber im Kern auf die soeben skizzierte Gegenstandsbestimmung. Das sind theoriefundierte konzeptionelle Gründe. Es gibt auch praktische Erwägungen: Zur Sozialwirtschaft ist im Nomos-Verlag jüngst ein Handbuch erschienen; zum Genossenschaftswesen ist ein umfangreiches multi-disziplinäres Handbuch unter der Federführung des Kölner Seminars für Genossenschaftswesen in Vorbereitung.

Immerhin haben wir das Wohnen und das Gesundheitswesen aufgenommen, da hier öffentliche Unternehmen eine bedeutsame Rolle spielen. Im Fall der Langzeitpflege und auch der Hilfe für Menschen mit Behinderungen geht es doch deutlicher um regulierte Quasi-Märkte, in denen der Wettbewerb zwischen freien und privaten Trägern gegenüber der öffentlichen Sicherstellung der Leistungserbringung dominiert.

Am Ende dieser kurzen einleitenden Vorbemerkungen wollen wir als Herausgeber noch einmal allen beteiligten Personen und Institutionen herzlich Dank sagen. Mit Blick auf die Leser*innen, die das Werk nutzen werden, wünschen wir einen relevanten Ertrag in der Lektüre. Der Kritik werden wir uns lernfähig öffnen. Auch hoffen wir, dass der Idee des öffentlichen Wirtschaftens durch dieses Handbuch etwas mehr Wertschätzung und Respekt gezollt wird als es oftmals im langen Zeitalter der Ideologien seit der Sattelzeit der Französischen Revolution der Fall war und ist. Als zur Skepsis verpflichtete Wissenschaft wissen wir sehr genau zwischen Idee und sozialer Wirklichkeit zu unterscheiden. Zur Forschung zum Gegenstand gehört auch das historische Wissen um sinnentstellende Transformationen und erwerbswirtschaftsorientierte Konvergenzen. Managementfehlverhalten ist wie in der privaten Wirtschaft auch im Bereich der Öffentlichen Wirtschaft immer wieder ein gravierendes Problem, das die Idee zur Entwertung führt. Und die Politik trägt oftmals und immer wieder ihren Teil zu den Fehlentwicklungen bei, auch, weil sie die Idee nicht versteht oder interessenbedingt verstehen will. Sollte das Handbuch zur Bewältigung dieser und anderer Herausforderungen beitragen, wäre dies mehr, als wir am Beginn unseres gemeinsamen Projekts zu hoffen wagten.

Januar 2019

Die Herausgeber

Inhaltsübersicht

Einführende Vorbemerkungen	5
----------------------------------	---

A. Gegenstand

Geschichte der öffentlichen Wirtschaft	25
<i>Gerold Ambrosius</i>	
Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft	55
<i>Dietrich Dickertmann und Hans Gerhard Strohe</i>	
Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich – Ein empirischer Überblick	192
<i>Ulf Papenfuß und Lars Steinhauer</i>	

B. Grundlagen

Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft	205
<i>Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder</i>	
Volkswirtschaftslehre	268
<i>Thomas Lenk, Oliver Rottmann und Maike Kilian</i>	
Betriebswirtschaftslehre	300
<i>Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen</i>	
Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen	339
<i>Holger Mühlenkamp</i>	
Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften	385
<i>Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling</i>	

C. Sektorale Betrachtungen

Verkehr	429
<i>Till Ackermann, Harald Albuschkat, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Heike Höhn-scheid, Steffen Kerth, Folkert Kiepe, Reiner Metz †, Martin Schäfer, Meinhard Zistel</i>	
Wasserwirtschaft im Wandel	526
<i>Ulrich Scheele und Robert Holländer</i>	
Der Rechtsrahmen für Wasserversorgung- und Abwasserentsorgung in Deutschland Verfassungsrecht – Europarecht – Verwaltungsrecht – Organisation	574
<i>Wolfgang Köck</i>	
Abfallwirtschaft im Wandel – Herausforderung für die Kommunen	603
<i>Robert Holländer, Moritz Reese, Ulrich Scheele und Holger Thärichen</i>	
Kommunale Wohnungswirtschaft	639
<i>Oliver Rottmann, André Grüttner und LWB Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH</i>	

Öffentliche Kreditinstitute	659
<i>Ulrich Kirchhoff</i>	
Das Öffentliche Gesundheitswesen in Deutschland	706
<i>Dieter K. Tschulin, Jörg Lindenmeier, Christoph Gebele, Karsten Rohlf, Jana Juric und Anja Maurus</i>	
Autorenverzeichnis	736
Sachregister	739

Inhaltsverzeichnis

Einführende Vorbemerkungen	5
A. Gegenstand	
Geschichte der öffentlichen Wirtschaft	25
<i>Gerold Ambrosius</i>	
I. Einleitung	25
II. Umfang und Struktur	25
III. Theorie und Programmatik	27
1. 19. Jahrhundert bis 1914	28
2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939	29
3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute	31
IV. Gründe der Entstehung, Führung und Privatisierung	32
1. 19. Jahrhundert bis 1914	32
2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939	33
3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute	34
V. Rechtliche Rahmenbedingungen	36
1. 19. Jahrhundert bis 1914	36
2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939	37
3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute	38
VI. Organisations- und Rechtsformen	39
1. Öffentlich-rechtliche Formen	40
2. Privatrechtliche Formen	42
VII. Regulierung, Prüfung und Steuerung	44
1. 19. Jahrhundert bis 1914	44
2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939	45
3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute	48
VIII. Zusammenfassung	50
Literatur	52
Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft	55
<i>Dietrich Dickertmann und Hans Gerhard Strohe</i>	
I. „Öffentliche Wirtschaft“: Standortbestimmungen und Abgrenzungen	55
1. Eine Außenansicht: Das Sektorenmodell	55
2. Zwei Innenansichten: Das Schalen- und das Feldermodell	58
a) Das Schalenmodell des Statistischen Bundesamtes	58
b) Das (additive) Feldermodell	63
3. Aufbau der weiteren Untersuchung	68

II.	Versuch einer Bestandsaufnahme der „öffentlichen Wirtschaft“	69
1.	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Feld 2)	70
a)	Überblick	70
b)	Ausgewählte Bilanzdaten	76
c)	Zwischenergebnisse	86
2.	Zweckverbände (Feld 3): Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen	90
3.	Sparkassen-Finanzgruppe (Feld 4)	94
a)	Landesbanken	95
b)	Sparkassen, DekaBank, Landesbausparkassen und Versicherungen	97
c)	Deutsche Bundesbank: Bilanzdaten der Sparkassen-Finanzgruppe	98
d)	Exkurs: Stiftungsentagement der Sparkassen-Finanzgruppe	102
4.	Kreditinstitute mit Sonderaufgaben (Feld 5)	104
a)	Institute im Überblick	105
b)	Bilanzdaten der Kreditinstitute mit Sonderaufgaben	106
c)	Öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	108
d)	Datenerhebung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken	109
e)	Zwischenergebnisse für die Felder 4 und 5	111
5.	Zusatzversorgungseinrichtungen der Gebietskörperschaften (Feld 6)	115
a)	Öffentliche Einrichtungen mit geringem Bekanntheitsgrad	115
b)	Statistische Erfassung durch die Deutsche Bundesbank	117
c)	Zwischenergebnisse	120
6.	Sonderfall I: Deutsche Bundesbank (Feld 7)	121
a)	Deutsche Bundesbank mit unabhängigem Status	121
b)	Verwaltung von Sondervermögen öffentlicher Haushalte	124
c)	Eigene Stiftung „Geld und Währung“	131
d)	Exkurs: Eigene Beteiligungen	132
7.	Sonderfall II: Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten (Feld 8) ...	133
a)	Hinweise aus dem Statistischen Bundesamt sowie gesetzliche Vorgaben	133
b)	Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten	134
c)	Einheiten der „öffentlichen Wirtschaft“ im Rundfunk- und Fernsehbereich	137
d)	Landesmedienanstalten: Öffentliche Aufgabenträger im Schatten	141
e)	Beteiligungen und Stiftungen der Rundfunk- und Fernsehanstalten	143
f)	Zwischenergebnisse	146
8.	Sonderfall III: Stiftungen der öffentlichen Haushalte (Feld 9)	149
a)	Eine erste Standortbestimmung: Mittelbare und unmittelbare Stiftungen	149
b)	Eine zweite Standortbestimmung: Stiftungen als Elemente der Extrahaushalte	152
c)	Stiftungen des Bundes	154
d)	Stiftungen der Bundesländer	159
e)	Stiftungen der Gemeinden	161
f)	Zwischenergebnisse	164
III.	Ergebnisse und Empfehlungen	166
1.	Zusammenfassung der Darlegungen	166

2. Schlussfolgerungen und Vorschläge für notwendige Änderungen	179
Literatur	183
Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich – Ein empirischer Überblick	192
<i>Ulf Papenfuß und Lars Steinhauer</i>	
I. Einführung und Motivation	192
II. Definitionshinweise und vorliegende Überblicksbeiträge	193
III. Untersuchungsdesign und Methodik	193
IV. Ergebnisse der Länderanalysen	194
1. Österreich	194
2. Schweiz	195
3. Belgien	195
4. Frankreich	196
5. Griechenland	196
6. Großbritannien	196
7. Italien	197
8. Niederlande	198
9. Portugal	198
10. Spanien	198
11. Schweden	199
V. Fazit und weiterer Forschungsbedarf	199
Literatur	200

B. Grundlagen

Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft	205
<i>Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder</i>	
I. Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen	205
1. Recht der öffentlichen Wirtschaft	205
a) Gegenstandsbestimmung der öffentlichen Wirtschaft	205
b) Rechtlicher Rahmen der öffentlichen Wirtschaft	206
2. Öffentliches Wirtschaftsrecht	207
3. Rechtswissenschaft und öffentliche Wirtschaft	207
II. Rechtlicher Rahmen im Mehrebenensystem	209
1. Wirtschaftsvölkerrecht	209
a) Welthandelsrecht	210
b) Investitionsschutzrecht	213
2. Europarecht	215
a) Binnenmarkt	215
b) Wettbewerbsrecht	219

c) Beihilfenrecht	223
d) Öffentliche Unternehmen	226
e) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	227
f) Vergaberecht	228
3. Verfassungsrecht	230
a) Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes	230
b) Grundrechtsschutz	231
c) Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen	234
d) Finanzverfassungs- und Haushaltsrecht	236
e) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung	236
4. Landesrecht	238
a) Landesverfassungsrecht	238
b) Kommunales Wirtschaftsrecht	239
III. Organisations- und Handlungsformen der öffentlichen Wirtschaft	243
1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	243
a) Regie- und Eigenbetriebe	243
b) Zweckverbände und interkommunale Zusammenarbeit	245
c) Kommunalunternehmen	246
2. Privatisierung und privatrechtliche Organisationsformen	249
3. Gemischt-wirtschaftliche Formen (ÖPP/PPP)	250
a) Begriff	250
b) Rechtlicher Rahmen	250
c) Erscheinungsformen und Typen	251
4. Rekommunalisierung	252
IV. Besondere Rechtsgebiete	253
1. Steuerrecht	253
a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	254
b) Privatrechtliche Organisationsformen	257
2. Arbeitsrecht	258
a) Angestellte und Beamte	258
b) Arbeitsrechtliche Folgen von Privatisierungen	259
3. Compliance und Compliance Management	261
Literatur	262
Volkswirtschaftslehre	268
<i>Thomas Lenk, Oliver Rottmann und Maike Kilian</i>	
I. Aufgaben, Ziele und Handlungsoptionen des Staates im Rahmen einer Volkswirtschaft	268
1. Ordnungstheoretischer Kontext und die Rolle des Staates in der Wirtschaft	268
2. Marktversagen als Ursache öffentlicher Leistungserbringung in der Marktwirtschaft	269
a) Definition Marktversagen	269
b) Externe Effekte	270

c) Natürliche Monopole	271
d) Öffentliche und meritorische Güter	272
3. Zwischenfazit: Öffentliche Unternehmen als Instrument zur Behebung von Marktversagen?	274
II. Öffentliche Wirtschaft im Wandel: Vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden Staat“	275
1. Institutioneller Rahmen	275
2. Daseinsvorsorge versus Wettbewerb?	276
3. Das EU-Wettbewerbspostulat	277
4. Das europäische Regulierungsmodell öffentlicher Dienstleistungen	279
5. Institutionelle Arrangements zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen	280
a) Divergenz der Effizienzmaße: Kosteneffizienz versus Allokative Effizienz	281
b) Öffentliche versus private Leistungserstellung – Beitrag der Neuen Institutionenökonomik	284
c) Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen	289
d) Kooperationen im öffentlichen Wirtschaften	295
e) Rekommunalisierung/Rückverstaatlichung	296
Literatur	297
Betriebswirtschaftslehre	300
<i>Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen</i>	
I. Öffentliche Wirtschaft aus betriebswirtschaftlicher Perspektive	300
II. Betriebswirtschaftlich relevante Spezifika der öffentlichen Wirtschaft	301
III. Organisation	304
1. Organisationsfragen im Überblick	304
2. Public Corporate Governance	306
3. Stakeholder-Management	308
IV. Rechnungswesen und Prüfungsregelungen	311
1. Einzelunternehmensbezogene Rechnungslegungsvorschriften	311
2. Konsolidierungsvorschriften	315
3. Erweiterte Berichterstattung	317
4. Internes Rechnungswesen	320
5. Prüfungsregelungen	321
V. Finanzierung	322
1. Innenfinanzierung	323
2. Außenfinanzierung	325
VI. Personalmanagement	328
1. Personalbeschaffung	328
2. Anreizsysteme	329
VII. Nachhaltigkeitsmanagement	330

VIII. Fazit	332
Literatur	333
Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen	339
<i>Holger Mühlenkamp</i>	
I. Einleitung	339
II. Ziele von Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft	340
III. Effizienz in abstrakter Form – das ökonomische Prinzip	343
IV. Effizienzkonzepte und Effizienzmessung	344
1. Effizienz aus einzelwirtschaftlicher Sicht	345
a) Wirtschaftlichkeitsbegriffe und -kennzahlen der Betriebswirtschaftslehre	345
b) Mikroökonomische Betrachtung	351
2. Effizienz aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive	359
a) Das Konzept des sozialen Überschusses und Markteffizienz bei vollkommener Konkurrenz	359
b) Markteffizienz bei monopolistischen Märkten	361
c) Notwendige Bedingungen für Markteffizienz und der Konflikt mit Gewineffizienz	365
d) Markteffizienz und (Preis-)Regulierung	367
V. Methoden des einzelwirtschaftlichen Effizienzvergleichs	370
1. Die Grundidee der Effizienzgrenzenanalyse	371
2. Stochastische Frontier Analyse (SFA)	374
3. Data Envelopment Analysis (DEA)	377
VI. Empirische Evidenz zur Effizienz öffentlicher Unternehmen	379
Literatur	382
Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften	385
<i>Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling</i>	
Einleitende Vorbemerkungen orientierender Art	385
I. Grundüberlegungen zur Topographie des Beitrages im Gefüge der disziplinären Zugänge	386
II. Vektoren einer morphologischen Feld- und Gebildebestimmung	389
1. Gemeinwirtschaft und Gewinnerzielung	390
2. Staatsauffassungen als konstitutive Tiefenstruktur der Diskurse	393
a) Nachwächterstaat des liberalen Besitzindividualismus	393
b) Interventionsstaat	393
c) Daseinsvorsorge des Infrastrukturstaates	394
d) Schlanker Staat des New Public Managements	394
e) New Public Governance bzw. aktivierender Staat	395

f) Der Staat der inklusiven Gesellschaft	396
g) Zwischenfazit	396
3. Öffentliche Aufgaben in der Marktwirtschaft	396
4. Funktionale Theorie öffentlicher Aufgaben und Marktöffnung	401
5. Unternehmenstypenvielfalt in der sozialen Marktwirtschaft	403
6. Theorie der meritorischen Konstruktion politischer Güter öffentlicher Relevanz	406
7. Ein wohlfahrtstheoretisches Zwischenfazit	408
III. Öffentliches Wirtschaften und Verhaltensvielfalt öffentlicher Unternehmen	409
1. Engere und weitere Auffassungen des öffentlichen Wirtschaftens	409
2. Verhaltensausrprägungen öffentlicher Unternehmen	413
IV. Schlussfazit	416
Literatur	418

C. Sektorale Betrachtungen

Verkehr	429
<i>Till Ackermann, Harald Albuschkat, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Heike Höhn- scheid, Steffen Kerth, Folkert Kiepe, Reiner Metz †, Martin Schäfer, Meinhard Zistel</i>	
I. Einführung	429
1. Überblick	429
2. Ordnungsrahmen	439
a) Europa	439
b) Bund	442
c) Länder	445
d) Kommunale Gebietskörperschaften	446
II. Straße	446
1. Überblick	446
a) Organisation	447
b) Finanzierung	448
c) Nahverkehrsplanung	459
2. Straßenbahnen und Bahnen besonderer Bauart	460
a) Gegenstand und Umfang: Vielfalt der Straßenbahnen	460
b) Geschichte und Entwicklung	462
c) Aktuelle Fragen und Kontroversen	463
3. Zweisystembahnen / Tram-Trains	464
4. Busverkehrsunternehmen	465
a) Nah- und Regionallinienverkehr	465
b) Fernlinienverkehr	466
5. Umweltverbund	467
III. Eisenbahn	473
1. Überblick (Einführung, Geschichte, Planung, Organisation, Finanzierung)	473

2. Infrastrukturbetreiber Eisenbahn	475
a) Allgemeines	475
b) Regulierung	477
c) Finanzierung	477
3. Schienenverkehrsunternehmen	479
a) Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	479
b) Personenfernverkehr (SPFV)	485
c) Schienengüterverkehr	485
IV. Luftverkehr	487
1. Anfänge des Luftverkehrs	487
2. Bedeutung des Luftverkehrs für den Wirtschaftsstandort Deutschland	488
3. Internationale und nationale Organisationen	489
4. Völkerrechtliche Vereinbarungen	490
5. Europarechtliche Vorgaben	491
6. Luftverkehrsgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland	495
7. Luftverkehrsstandort Deutschland	498
8. Luftverkehrsgesellschaften	502
9. Ausblick	504
V. Koordinierung von Verkehren	511
1. Überblick	511
2. Verkehrskooperationen im ÖPNV	511
a) Entstehungsgeschichte und Motivation	511
b) Rechtliche Rahmenbedingungen	512
c) Formen der Kooperation	512
d) Erweiterung des Aufgabengebietes und Ausblick in die Zukunft	513
3. Kombiniertes Ladungsverkehr	514
4. Inter- und multimodale Personenverkehre	515
Literatur	519
Wasserwirtschaft im Wandel	526
<i>Ulrich Scheele und Robert Holländer</i>	
I. Einleitung	526
II. Die historische Entwicklung der Wasserwirtschaft	527
III. Wassersektor: Akteure und Strukturen	529
1. Strukturmerkmale und Governance	529
2. Die deutsche Wasserver- und Abwasserentsorgung: einige Fakten	531
IV. Die Diskussion über den Ordnungsrahmen in der Wasserwirtschaft	533
1. Der Regulierungsbedarf in der Wasserwirtschaft	533
2. Wettbewerb als regulatives Element	535
3. Die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen einer sektorspezifischen Regulierung	537
4. Rekommunalisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung	538

V. Neue Herausforderungen an die Wasserwirtschaft	540
VI. Neue Handlungsoptionen für kommunale Wasserver- und Abwasserentsorger	544
1. Wasserpreise und Tarifgestaltung	544
2. Wasserrechtsverfahren und ortsnahe Versorgung	547
3. Szenarien und Planung unter Unsicherheit	550
4. Asset management	552
5. Planung resilienter Infrastrukturen	553
VII. Transformationsprozesse in der kommunalen Wasserwirtschaft	556
1. Innovationen in der Wasserwirtschaft	556
2. Neue Infrastrukturlösungen	558
VIII. Eine Zusammenfassung und ein Fazit	562
Literatur	564
Der Rechtsrahmen für Wasserversorgung- und Abwasserentsorgung in Deutschland	
Verfassungsrecht – Europarecht – Verwaltungsrecht – Organisation	574
<i>Wolfgang Köck</i>	
I. Einleitung	574
II. Verfassungsrecht: Wasserrecht im Bundesstaat	574
1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Wasserrecht	574
a) Von der Rahmenkompetenz des Bundes zur konkurrierenden Kompetenz des Bundes mit begrenzten Abweichungsrechten der Länder	574
b) Der verfassungsrechtliche Rahmen des Abwasserrechts und des Rechts der Wasserversorgung	575
2. Die Verteilung der Vollzugskompetenzen zwischen Bund und Ländern	576
III. Europarechtliche Vorgaben für das Wasserrecht	576
1. Überblick	576
2. Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL)	577
3. RL über die Behandlung von kommunalem Abwasser (RL 91/271/EWG)	578
4. Industrie-Emissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU)	579
5. Sonstige wichtige europarechtliche Vorgaben, insbes. Düngemittel-Verordnung (VO Nr. 2003/2003), Nitratrichtlinie (RL 91/676/EWG) und Pflanzenschutzmittel-Verordnung (VO Nr. 1107/2009)	580
IV. Die Entwicklung des Gewässerschutzrechts in Deutschland	582
1. Öffentlichrechtliche Bewirtschaftungsordnung	582
2. Gewässerschutzrecht	582
a) Die Einhaltung von Technikstandards und insbesondere von daraus abgeleiteten Emissionsnormen als Mindestvoraussetzung für eine Abwassereinleitungserlaubnis	582
b) Qualitätsziele (Immissionsnormen): der Einfluss der WRRL	583
3. Steuerungsinstrumente im deutschen Gewässerschutzrecht	584

a)	Genehmigungsvorbehalt für Gewässernutzungen	584
b)	Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt	584
c)	Ausweisung von Schutzzonen (Wasserschutzgebiete)	585
d)	Ge- und Verbote, insbes. Schutz von Gewässerrandstreifen	586
e)	Wasserwirtschaftliche Planung mit Öffentlichkeitsbeteiligung	587
V.	Das Recht der Abwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung	587
1.	Abwasserrecht	587
a)	Der Abwasserbegriff im deutschen Gewässerschutzrecht	587
b)	Grundlagen des Abwasserrechts in Deutschland	588
c)	Abwasserstandards im deutschen Abwasserrecht	589
d)	Die Bedeutung technischer Normen im Abwasserrecht	591
e)	Die Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung gemäß landesrechtlicher Aufgabenzuweisung	592
f)	Umgang mit Klärschlamm	593
2.	Recht der öffentlichen Wasserversorgung; Trinkwasserrecht	593
a)	Überblick	593
b)	Die Sicherung der Trinkwasserressourcen: Grundwasserschutzrecht und Ausweisung von Wasserschutzgebieten	594
c)	Die Trinkwasserverordnung	596
VI.	Organisation der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung	598
1.	Zentralität und Dezentralität von Ver- und Entsorgung	598
2.	Stärkung des Wettbewerbs; Privatisierung	599
	Literatur	600
	Abfallwirtschaft im Wandel – Herausforderung für die Kommunen	603
	<i>Robert Holländer, Moritz Reese, Ulrich Scheele und Holger Thärichen</i>	
I.	Einleitung	603
1.	Wandel im Konsum	603
2.	Wandel im Abfall	605
II.	Abriss der rechtlichen Entwicklung	607
1.	Anschluss- und Benutzungszwang	608
2.	Verwertung von Abfällen	609
3.	Europäische Aspekte	612
III.	Auswirkungen der Rechtsentwicklung	613
1.	Der Kampf um den Abfall	613
2.	Abfalltrennung und Vermehrung der Entsorgungspfade	617
IV.	Das Dilemma der öffentlichen Abfallwirtschaft	621
1.	Das kommunale Gebührenmodell als Steuerungsinstrument im Interesse der Ressourceneffizienz	622
2.	Ressourceneffizienz als öffentliches Gut	623
3.	Aktivierung der Mitwirkungsbereitschaft der Bürger	627

4. Abfallvermeidung und Wiederverwendung als Bestandteile eines kommunalen Zielsystems	628
V. Entwicklung und Perspektiven	631
Literatur	635
Kommunale Wohnungswirtschaft	639
<i>Oliver Rottmann, André Grüttner und LWB Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH</i>	
I Ökonomische Charakteristika des Wohnungsmarktes in Deutschland	639
a) Marktstruktur	639
b) Preisentwicklung	641
II Kommunale Wohnungswirtschaft	644
a) Die bundesdeutsche Wohnungspolitik seit 1945 und die Bedeutung der kommunalen Wohnungswirtschaft	644
b) Struktur des kommunalen Wohnungsangebotes	646
c) Perspektiven kommunaler Wohnungsunternehmen – Wirkungsfelder der kommunalen Wohnungswirtschaft vor dem Hintergrund unterschiedlicher Marktentwicklungen	648
d) Stadtrendite kommunaler Wohnungsunternehmen	653
III Fazit	655
Literatur	656
Öffentliche Kreditinstitute	659
<i>Ulrich Kirchhoff</i>	
I. Strukturen und Bedeutung öffentlicher Kreditinstitute in Deutschland	659
1. Öffentliche Kreditinstitute	659
2. Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft	662
3. Instrumentalthese	662
4. Zentrale Strukturmerkmale öffentlicher Kreditinstitute	664
a) Öffentlicher Auftrag als zentrale Legitimation	664
b) Regionalprinzip	668
c) Wirtschaftsförderungsfunktion	670
d) Wettbewerbsfunktion	671
II. Geschichte und Entwicklung ausgewählter öffentlicher Kreditinstitute	675
1. Sparkassen-Finanzgruppe	675
a) Sparkassen	677
b) Landesbanken/DekaBank	680
c) Öffentliche Bausparkassen	683
2. Banken mit Sonderaufgaben/Förderbanken und öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten	684
a) Beispiel: KfW-Bankengruppe als zentrales Förderinstitut des Bundes	684

b) Weitere Förderinstitute auf Bundes- und regionaler Ebene im Überblick	687
c) Öffentlich-rechtliche Hypothekenbanken	691
III. Fazit	692
1. Notwendigkeit der formellen Instrumentalisierung öffentlicher Kreditinstitute	693
2. Prüfkriterien bei Privatisierungen/Schlussfolgerungen	694
3. Notwendige Identität von Träger- und Eigeninteresse der Bank	696
4. Schlussbetrachtung	697
Literatur	698
Das Öffentliche Gesundheitswesen in Deutschland	706
<i>Dieter K. Tschulin, Jörg Lindenmeier, Christoph Gebele, Karsten Rohlf, Jana Juric und Anja Maurus</i>	
I. Einführung	706
1. Ausgangssituation	706
2. Aufbau des deutschen Gesundheitswesens	707
a) Allgemeine Betrachtungen	707
b) Institutionelle Gliederung der Leistungserbringung im Gesundheitssektor ...	711
c) Ausgaben im Gesundheitswesen	712
II. Der Öffentliche Gesundheitsdienst	714
1. Geschichte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes	714
2. Aufgaben und Struktur des Öffentlichen Gesundheitsdienstes	716
III. Die Gesetzliche Krankenversicherung	716
1. Versicherungsschutz und Organisation der Krankenversicherung	716
2. Finanzierung des deutschen Gesundheitswesens durch die gesetzliche Krankenversicherung	719
3. Strukturdaten zur Gesetzlichen Krankenversicherung	720
IV. Öffentliche Krankenhäuser	724
1. Öffentliche Krankenhäuser als Träger der stationären Leistungserbringung	724
2. Finanzierung des Krankenhaussektors	725
3. Strukturdaten zu den öffentlichen Krankenhäusern	727
V. Ausblick	730
Literatur	732
Autorenverzeichnis	736
Sachregister	739

A. Gegenstand

Geschichte der öffentlichen Wirtschaft

Gerold Ambrosius

I. Einleitung

Alle in diesem Handbuch behandelten Themen kann man unter historischer Perspektive betrachten. Dies ist hier zum einen deshalb nicht möglich, weil es den Rahmen eines knappen Überblicks über die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft sprengen würde. Außerdem ist das Wissen über ihre geschichtliche Entwicklung immer noch recht begrenzt. Es mussten daher Themen ausgewählt werden, die sowohl inhaltlich relevant als auch von Historikern bearbeitet worden sind. In zeitlicher Hinsicht musste ebenfalls eine Eingrenzung vorgenommen werden. Legt man eine weite Definition von ‚Staatlichkeit‘ zugrunde, gab es öffentliche Unternehmen schon in den altvorderasiatischen Reichen, in den antiken (Stadt-)Staaten, im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit. Hier beschränkt sich die Betrachtung auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts und das 20. Jahrhundert bis heute. Dabei werden drei Epochen unterschieden: (1) die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts bis 1914 – vornehmlich also die Zeit des Kaiserreichs –, (2) die Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939, (3) die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts bis heute. Die epochalen Abgrenzungen sind fließend. Das Anliegen des folgenden Beitrags ist einerseits, die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft darzustellen, was durchaus als eigenständiger Wert begriffen wird. Vor allem aber soll das Verständnis für die aktuellen Fragen und Probleme öffentlicher Unternehmen verbessert werden. Damit wird im Sinne einer Hintergrundfolie ein Bezug zu den vorliegenden Handbuchartikeln ermöglicht. Die Beiträge sind vor diesem historischen Hintergrund besser einzuordnen. Dazu ist der Beitrag systematisch gegliedert und nur die einzelnen Kapitel sind chronologisch aufgebaut.

II. Umfang und Struktur

Selbst wenn sich die Darstellung auf die Zeit seit Mitte des 19. Jahrhunderts konzentriert, soll doch ein kurzer Blick auf die vorindustrielle, frühneuzeitliche Epoche des 17. und 18. Jahrhunderts geworfen werden (Ambrosius 1987; Boelcke 1981; Himmelmann 1986, S. 32 ff.). In ihr wurde allmählich klarer zwischen dem privaten Eigentum des Landesherrn und dem öffentlichen Eigentum der Gemeinschaft des sich herausbildenden Territorialstaates unterschieden. Von einer eindeutig definierten Staatlichkeit und damit öffentlichen Wirtschaft im heutigen Sinne konnte allerdings noch keine Rede sein. Vernachlässigt man diese Probleme und berücksichtigt auch die Kommunen, ist festzuhalten, dass es eine Vielzahl öffentlicher Unternehmen in ganz unterschiedlichen Wirtschaftszweigen gab: in der Land- und Forstwirtschaft, im Bergbau und Hüttenwesen (z.B. Domänen, Steinbrüche, Kalkwerke, Gipsmühlen, Ziegeleien), im Handwerk und Manufakturgewerbe (z.B. Walkmühlen, Bleichen, Uhrenmanufakturen, Glas- und Spiegelhütten, Porzellan-, Seiden- und sonstige Textilmanufakturen), im Handel (z.B. Verkaufseinrichtungen und Vorratsspeicher, Marktbetriebe und verschiedenste Handelsgesellschaften), im Kredit- und Versicherungswesen (z.B. Sparkassen und andere Kreditinstitute, Feuer-, Vieh- und Hagelversicherungen) und in manchen anderen Wirtschaftszweigen. Die Staaten und Gemeinden waren in jeder Hinsicht die bedeutendsten Handels- und Gewerbetreibenden im Zeitalter des Absolutismus/Merkantilismus. Dabei wandelte sich die Aufgabe der öffentlichen Wirtschaft auf staatlicher Ebene von der Finanzierung des Hofes und des Militärs zur Entwick-

lung der entstehenden Territorialwirtschaft. Öffentliche Unternehmen übernahmen in dieser Epoche Leistungs-, Regulierungs- und andere Funktionen.

Ein großer Teil des land- und forstwirtschaftlichen sowie des gewerblichen Produktivvermögens in staatlichem Eigentum wurde im Zusammenhang mit dem epochalen Wandel zur liberal-bürgerlichen Gesellschaft am Anfang des 19. Jahrhunderts privatisiert. Ein kleiner Teil blieb in staatlichem Eigentum – auch in der Hochphase des Liberalismus im zweiten Drittel des Jahrhunderts. Städte und Gemeinden waren von diesen Veränderungen allerdings weniger stark betroffen. Bestimmte Dienstleistungen, die man später als Daseinsvorsorge bezeichnete, gehörten traditionell zu den kommunalen Aufgaben und die kommunale Selbstverwaltung seit Anfang des 19. Jahrhunderts verstärkte noch dieses sozial-, hygiene- und sicherheitspolitische Engagement, das von Krankenhäusern über Bäder, Schlachthöfe und Entsorgungsanlagen bis zu Straßenbeleuchtungen und manchen anderen Diensten bzw. Einrichtungen reichte (Stern/Püttner 1965, S. 14 ff.). Quantitative Angaben zum Umfang der öffentlichen Wirtschaft gibt es für diese Zeit nicht. Zur Aktualität vgl. den Beitrag von Dickertmann & Strohe in diesem Band.

Auch zu ihrer langfristigen Entwicklung seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts liegen keine seriellen Daten vor. Die definitorischen, methodischen und sonstigen statistischen Probleme sind zu groß. Öffentliche, insbesondere kommunale Unternehmen breiteten sich zwar in immer mehr Wirtschaftszweigen aus, die Gewerbezahlungen des Statistischen Reichsamtes bis 1895 erfassten dennoch nur „gewerbsmäßig“ geführte Wirtschaftseinheiten – mit ihnen war die Absicht der Gewinnerzielung verbunden – und öffentliche nicht gesondert. Beispielsweise wurde die Wasserversorgung gewerbsmäßig betrieben und in die Statistik aufgenommen, die Wasserentsorgung nicht. Erst 1907 berücksichtigte die Reichsstatistik auch „nicht gewerbsmäßige“ Betriebe. 1925 dehnte man den Begriff des „Gewerbes“ außerdem auf Reichsbahn und Reichspost und auf soziale, sanitäre und andere, vornehmlich gemeinnützige Betriebe aus (Ambrosius 1984, S. 85 ff.). Die Statistik berücksichtigte nach außen hin selbstständige „Wirtschaftseinheiten“, d.h. die „Zusammenfassung der örtlichen Niederlassungen (Haupt- und Zweigniederlassungen zur Unternehmung [Firma]“ (Apfelstedt 1931). Besondere Probleme bereitete der Regiebetrieb als mehr oder weniger selbstständige Wirtschaftseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsform des „Eigenbetriebes“ als verselbstständigtes Sondervermögen entstand erst mit der entsprechenden Verordnung von 1938. Das „reine Verwaltungsunternehmen“, d.h. der unselbstständige Regiebetrieb, wurde nicht berücksichtigt, wohl aber der verselbstständigte. Die Grenzen waren fließend. Wenn die Gewerbezahlung wie bei privaten Betrieben auch bei öffentlichen Unternehmen beim „juristischen Begriff der Firma“ Halt gemacht hätte, wären die verselbstständigten Regiebetriebe nicht erfasst worden. Die Definition der ‚gemischtwirtschaftlichen Unternehmung‘ in privatrechtlicher Form blieb ebenfalls lange Zeit unklar. Der Begriff tauchte 1911 zum ersten Mal auf, wobei in der Betriebszählung von 1925 auch solche privatrechtlich organisierten Unternehmen als gemischtwirtschaftlich bezeichnet wurden, die sich zu 100% im öffentlichen Eigentum allerdings unterschiedlicher Gebietskörperschaften befanden. Unklar blieb, wie gemischtwirtschaftliche Unternehmen im heutigen Verständnis berücksichtigt wurden. Die Schwierigkeiten, präzise Daten zu gewinnen, lag aber nicht nur an den Definitionsproblemen, sondern auch an der unklaren Rechtslage bei der Abfrage der Angaben von den Gebietskörperschaften, bei denen zudem erhebliche Unkenntnisse über das eigene Betriebsvermögen herrschten. Dies gilt im Übrigen bis heute. Dennoch sind die statistischen Daten in den 2010er Jahren weitaus präziser. Lässt man Stiftungen

der öffentlichen Haushalte, Rundfunk- und Fernsehanstalten, die Deutsche Bundesbank, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und die Sparkassen-Finanzgruppe unberücksichtigt und konzentriert sich auf „öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (einschließlich der Zweckverbände), ergibt sich ein Bereich der öffentlichen Wirtschaft, der immer noch nicht präzise, aber doch in seinen ungefähren Größenordnungen bestimmt wird (Dickertmann/ Strohe 2016). Setzt man sich zudem über alle methodischen und statistischen Probleme eines historischen Vergleichs hinweg, ergeben sich für einen Zeitraum von knapp 100 Jahren folgende Daten:

Umfang der öffentlichen Wirtschaft 1925 und 2010

	1925	2010
Zahl der Wirtschaftseinheiten	22.096	14.950
Beschäftigte	1.938.000	1.863.000
Anteil an Erwerbstätigkeit	8,4%	4,5%
Anteil an abhängig/sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	10,9%	5,9%

Quelle: Ambrosius 1984, S. 89, S. 95; Dickertmann/Strohe 2016, S. 32, S. 63.

Dabei muss beachtet werden, dass mit der Nichtberücksichtigung der unselbstständigen Regiebetriebe 1925 bzw. der doppisch oder kameralistisch buchenden Einheiten 2010 etwa 20% der öffentlichen Wirtschaft im hier definierten Sinne nicht erfasst werden.

Die öffentliche Wirtschaft dürfte am Anfang des 20. Jahrhunderts – sieht man von der nationalsozialistischen Vorkriegs- und Kriegswirtschaft ab – ihren größten Umfang besessen haben. Zu dieser Zeit engagierten sich Reich, Bundesstaaten und Kommunen in einer Vielzahl von Wirtschaftsbereichen bzw. Branchen, aus denen sie sich bereits in den 1920er Jahren und dann in der Bundesrepublik teilweise wieder zurückzogen. Gleichzeitig entstanden aber durchgängig neue öffentliche Unternehmen in Branchen, die es zuvor nicht gegeben hatte. Strukturiert man die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen heute nach Wirtschaftsbereichen, sind vor allem folgende zu nennen: Grundstücks- und Wohnungswesen, Wasser- und Energieversorgung, Abwasserentsorgung, Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung, Unternehmensberatung, Gesundheitswesen, Abfallentsorgung und Recycling, Sport, Unterhaltung und Erholung, Verkehr, Rundfunk und Fernsehen.

III. Theorie und Programmatik

Es kann hier nicht darum gehen, die ganze Bandbreite der politischen Ökonomik im Hinblick auf die Aussagen zur öffentlichen Wirtschaft darzustellen (vgl. den Beitrag von Schulz-Nieswant & Greiling in diesem Band sowie die volkswirtschaftlichen Betrachtungen von Lenk, Rottmann & Kilian in diesem Band). Die unterschiedlichen Positionen sollen vielmehr stark vereinfachend in drei Hauptströmungen zusammengefasst werden: Sozialismus, Interventionismus, Liberalismus. Klare Grenzen zwischen ihnen gibt es nicht und die Zuordnung der verschiedenen Auffassungen ist daher in einem nicht geringen Maße willkürlich. Aber selbst diese

verkürzte Sichtweise kann nicht in eine dogmengeschichtliche Gesamtschau eingelagert werden; es werden nur die Positionen aufgegriffen, die eine (partei-)programmatische, (praktisch-)politische Dimension besaßen.

1. 19. Jahrhundert bis 1914

Karl Marx und Friedrich Engels gingen im Sinne historischer Gesetzmäßigkeiten davon aus, dass der Staat immer stärker in die Produktionsprozesse eingreifen musste, um der zunehmenden Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems entgegenzuwirken – als „ideeller Gesamtkapitalist“, um die rechtlichen Rahmenbedingungen im Interesse des „Kapitals“ zu verbessern, als „wirklicher Gesamtkapitalist“, um über öffentliches Eigentum am Produktivvermögen die materiellen Grundlagen für die private Aneignung des Mehrwertes zu schaffen (Ambrosius 1981). Mit letzterem wurden ihrer Meinung nach aber die systemischen Widersprüche des Kapitalismus nicht gelöst – weder die gesamt-, noch die einzelwirtschaftlichen –, sondern im Gegenteil „auf die Spitze“ getrieben. Eine fortschrittliche Perspektive enthielt öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln eigentlich nur insofern, als „Marxisten“ den „Staatskapitalismus“ als eine notwendige Entwicklungsstufe auf dem Weg zum Sozialismus bzw. Kommunismus ansahen. Die entscheidende Frage, wann der Kapitalismus diese Stufe erreicht hatte, auf der Verstaatlichung „ökonomisch unabweisbar“ wurde, blieb allerdings offen. Offen blieb ebenso die Frage, wie sich eine Partei, die diese Auffassung vertrat, verhalten sollte: Sollte sie Verstaatlichungen gegenüber gleichgültig sein? Sollte sie diese ablehnen, um die Widersprüche des kapitalistischen Systems, unter denen in erster Linie die Arbeiter litten, nicht zu verschärfen? Sollte sie ihnen zustimmen, um so die historisch notwendige Entwicklung voranzutreiben?

Grundsätzlich gab es in der SPD, deren Programmatik ganz wesentlich durch den Marxismus geprägt wurde und die hier stellvertretend für den „Sozialismus“ stehen soll, zwei Strömungen: Orthodoxe sahen in staatlichen Unternehmen ein notwendiges Übel. ‚Notwendig‘ waren sie, weil sie im historischen Entwicklungsprozess eben eine gesetzmäßig vorbestimmte Phase kennzeichneten. Ein ‚Übel‘ waren sie, weil sie unter den herrschenden Klassenverhältnissen ein Instrument der verschärften Ausbeutung darstellten. Reformisten beurteilten staatliche Unternehmen dagegen positiver. Für sie verschärfte sich die Ausbeutung nicht notwendig, weil Staatsunternehmen im Gegenteil die Möglichkeit boten, sowohl sozialreformerisch aktiv zu werden als auch Ansätze der gewünschten betrieblichen und überbetrieblichen Planung und Lenkung bereits im bestehenden System zu verwirklichen. Auch für Reformisten blieben öffentliche Unternehmen aber kapitalistische, die unter den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen des Kaiserreichs nur bedingt im Sinne des gesellschaftlichen Fortschritts instrumentalisiert werden konnten. Manche gingen allerdings noch einen Schritt weiter, indem sie mit einem – wie auch immer definierten – „Staatssozialismus“ die Hoffnung auf Demokratisierung des politischen Systems verbanden und damit zu einer noch positiveren Beurteilung der öffentlichen Wirtschaft auf staatlicher Ebene gelangten. Gleichzeitig warnte man aber vor einem konservativen Staatssozialismus bzw. „Verstaatlichungsfanatismus“ und davor, Verstaatlichung mit Vergesellschaftung gleichzusetzen. Gegenüber kommunalen Unternehmen waren Reformisten und selbst manche Orthodoxen positiver eingestellt – obwohl auch auf kommunaler Ebene alles andere als demokratische Verhältnisse herrschten. Hier glaubte man aufgrund praktischer Erfahrungen beurteilen zu können, dass die Kommunalwirtschaft einen gemeinnützigen bzw. gemein-

wirtschaftlichen Charakter besaß. Insgesamt breitete sich auf reformistischer Seite die Überzeugung aus, dass die öffentliche Wirtschaft schon unter den gegebenen Bedingungen als Hebel zur Überwindung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse eingesetzt werden konnte.

Eine ähnliche Position wie die reformistischen Sozialdemokraten vertraten im Kaiserreich die „Interventionisten“, zu denen hier so unterschiedliche Richtungen bzw. Personen gerechnet werden wie konservativ eingestellte Finanzwissenschaftler, sozial engagierte Ökonomen („Kathedersozialisten“) und pragmatisch agierende Politiker (Krabbe 1985). Gemeinsam war ihnen, dass sie einerseits fest auf dem Boden des liberal-marktwirtschaftlichen Systems standen, andererseits aber dessen Unzulänglichkeiten in sozialer, infrastruktureller bzw. daseinsvorsorgender Hinsicht beklagten. Mit der öffentlichen Wirtschaft war für sie also keine im sozialistischen Sinne systemüberwindende Perspektive verbunden, sondern eine dualistische im Sinne eines sich gegenseitig bedingenden privaten, erwerbswirtschaftlichen Sektors und eines öffentlichen, bedarfswirtschaftlichen (Thiemeyer 1970, S. 17 ff.). Die öffentliche bzw. gemeinwirtschaftliche Wirtschaft sollte die private Wirtschaft dort ergänzen, wo diese nicht zu gesellschaftlich gewünschten Ergebnissen führte, d.h. das ‚öffentliche Interesse‘ nicht befriedigte. Da es nach Auffassung der Interventionisten nicht möglich war, das öffentliche Interesse raum- und zeitlos zu definieren, konnte es auch keine klare Grenze zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft geben.

Neben der sozialistischen und interventionistischen Richtung wird man mindestens noch eine liberale (neoklassische) identifizieren können, für die öffentliche Unternehmen nur Ausnahmen darstellten. Sie waren notwendig, um bei natürlichen Monopolen und beim sonstigen Versagen wettbewerblicher Märkte der Gefahr des Missbrauchs privatwirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken. Hier stand nicht wie bei den Interventionisten das Marktergebnis im Mittelpunkt, sondern die Marktstruktur. Eine Ausnahme sollten öffentliche Unternehmen sein, weil man in einem liberal-marktwirtschaftlichen System eben nur private Unternehmen als systemkonform ansah und öffentliche als systemfremd. Das ordnungspolitische Interesse der Liberalen richtete sich in erster Linie auf die daseinsvorsorgenden Unternehmen der Kommunen, die meist auf monopolistischen Märkten agierten. Generell akzeptierte dieser „antimonopolistische Liberalismus“ öffentliche Unternehmen insbesondere auf kommunaler Ebene, wobei einige Vertreter prognostizierten, dass die Privatwirtschaft zunehmend in der Lage sein würde, bisher von der öffentlichen Wirtschaft erfüllte Aufgaben zu übernehmen. Hier fand denn auch die Organisationsform des ‚gemischtwirtschaftlichen Unternehmens‘ besonderes Interesse, nicht zuletzt deswegen, weil man bezweifelte, dass es möglich sein könnte, rein private Unternehmen im öffentlichen Interesse zu regulieren.

2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939

Grundsätzlich veränderte sich die sozialistisch-sozialdemokratische Position nach dem Ersten Weltkrieg nur wenig, obwohl es mit den politischen Umwälzungen endlich zur lang umkämpften Demokratisierung des politischen Systems kam. Weiterhin stand man öffentlichen Unternehmen ambivalent gegenüber. Immerhin schien mit der neuen Republik die Voraussetzung dafür geschaffen worden zu sein, sie unter demokratische Kontrolle zu stellen und im gemeinwirtschaftlichen Sinne zu instrumentalisieren. Nachdem die Sozialisierungsversuche unmittelbar nach dem Krieg gescheitert waren, forderte man den Ausbau der öffentlichen Wirtschaft,

der Genossenschaften und der gewerkschaftseigenen Unternehmen als Elemente eines übergreifenden Konzepts der ‚Wirtschaftsdemokratie‘ (von Loesch 1977, S. 82 ff., S. 130 ff.). Die öffentliche Wirtschaft stellte danach wenn nicht eine sozialistische, so doch eine „nicht-kapitalistische“ Oase in einem kapitalistischen System dar: Viele öffentliche Unternehmen würden zwar erwerbswirtschaftlich für den Markt produzieren, viele aber auch gemeinwirtschaftlich der allgemeinen Bedarfsdeckung dienen (Vorstand 1930, S. 5 ff.). Das antagonistische Verhältnis von Kapital und Arbeit bleibe im öffentlichen Unternehmen zwar prinzipiell bestehen, allerdings trete dem abhängigen Lohnarbeiter nicht der private Unternehmer gegenüber, sondern der Funktionär der politischen Körperschaft. Dem „Wesen“ nach sei es ein großer Unterschied, ob die „leitenden Personen“ eines Unternehmens von „privaten Kapitalisten“ oder von „öffentlichen Körperschaften“ ausgewählt würden. Wie stark ein solcher Wesensunterschied sei, hänge „natürlich“ vom Demokratiegehalt der politischen Organe ab (Vorstand 1930, S. 7 f.). Über den Ertrag der Mehrarbeit bzw. den Mehrwert verfüge jedenfalls nicht mehr der private Unternehmer, sondern eine demokratisch gewählte Institution. Selbst wenn öffentliche Unternehmen im wirtschaftsdemokratischen Konzept der SPD eine zentrale Rolle beim Übergang zum Sozialismus spielten, sahen doch schon „seit den späten zwanziger Jahren wichtige Teile der deutschen Arbeiterbewegung die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (und damit auch öffentlichen, G.A.) nicht mehr als Keimzellen und Übungsfelder für eine sozialistische Gesellschaft an“ (von Loesch 1977, S. 137).

Die Grenzen zwischen sozialistischem und interventionistischem Ansatz begannen sich endgültig zu verwischen. Hatte es im Kaiserreich noch eine theoretisch-programmatische Diskussion darüber gegeben, inwieweit öffentliche (gemeinwirtschaftliche) Unternehmen die privaten ergänzen sollten, stand jetzt allenfalls noch der Teil der öffentlichen Wirtschaft zur Disposition, der unmittelbar mit der privaten konkurrierte. Es gab einen ‚mainstream‘ in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, der öffentliche Unternehmen als systemnotwendige Bestandteile eines grundsätzlich liberal-marktwirtschaftlichen Systems akzeptierte und nicht mehr die Grundsatzfrage stellte, ob sie ordnungskonform seien oder nicht. Öffentliche Unternehmen sollten nach dieser Position ganz unterschiedliche Aufgaben erfüllen – von daseinsvorsorgenden über sozialpolitische bis zu konjunkturstabilisierenden – und stellten damit eine zusätzliche Instrumentenvariable öffentlicher Politik dar.

Auf liberaler Seite war es nach dem Ersten Weltkrieg vielleicht eine noch kleinere Minderheit, die öffentliche Unternehmen grundsätzlich ablehnte. Für sie konnte es weder im Sozialismus als volkswirtschaftlichem System noch in einem öffentlichen Unternehmen als betrieblichem System aufgrund des Fehlens wettbewerblicher Marktpreise eine effiziente Allokation von Ressourcen geben. Für sie zeigte die Geschichte, dass alle Formen öffentlicher Wirtschaft bisher versagt hatten. Hohe Produktivität bzw. Effizienz garantierte ihrer Meinung nach nur das private „Sondereigentum“. Öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln könne es daher nur vorübergehend dort geben, wo die von der Gesellschaft erwünschten Güter und Dienstleistungen wegen fehlender Rentabilität von privaten Unternehmen nicht angeboten würden. Nach Ansicht dieses – wenn man so will – „doktrinär-konservativen Liberalismus“ durften keine rentablen öffentlichen Unternehmen existieren, denn sobald sie rentabel arbeiteten, sollten sie an Private abgetreten werden. Der liberale Antimonopolismus, der die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen im Kaiserreich gefördert hatte, begann sich in der Weimarer Republik gegen öffentliche Wirtschaft zu wenden, weil er sich stärker in der Form eines liberalen Anti-Etatismus und Anti-Interventionismus ausprägte (Himmelfmann 1986, S. 46).

3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute

Die konzeptionelle Strömung, die bisher als sozialistisch-sozialdemokratisch bezeichnet wird, wandelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in dem Maße in eine „marktwirtschaftlich-pluralistische“, in dem sich SPD und Gewerkschaften mit einem sozial reformierten Kapitalismus arrangierten (von Loesch 1977, S. 91 ff.). Die marktwirtschaftliche Ordnung mit ihrem wettbewerblichen Preismechanismus wurde nun um ihrer selbst willen akzeptiert, weil man ihre hohe Produktivität und große Freiheit mehr als bisher wertschätzte. Allerdings hielt man sie für ergänzungsbedürftig, und zwar im Sinne einer aktiven Einkommens- und Vermögenspolitik, Sozial- und Arbeitspolitik, Gesundheits- und Verbraucherpolitik. Generell sollte der Staat in diesem Sinne größere Verantwortung übernehmen als im (neo)liberalen Ansatz. Der Pluralismus dieses Konzepts bezog sich sowohl auf die Motive wirtschaftlicher Subjekte als auch auf die Eigentumsverhältnisse, die Marktformen und die Funktionen öffentlicher Unternehmen. Die Vorstellung vom homogenen Volkswillen, vom altruistischen Motivmonismus des (sozialistischen) Menschen gab man auf. Stattdessen akzeptierte man den Motivpluralismus des (wirtschaftenden) Menschen, zu dem der Eigensinn ebenso gehörte wie der Gemein Sinn. Indem man die Perspektive einer in wichtigen Teilen sozialisierten Wirtschaft nicht weiter verfolgte, erkannte man die verschiedenen Formen von privatem, genossenschaftlichem, öffentlichem und sonstigem Eigentum an. Die Vorstellung einer imperativ geplanten und gelenkten Wirtschaft ließ man ebenfalls fallen und akzeptierte die Vielfalt der Marktformen. Gemeinwirtschaftliche bzw. öffentliche Unternehmen waren nicht länger als sozialistische Inseln in einem kapitalistischen Meer gedacht, die den Keim für eine Umwälzung des gesamten liberal-marktwirtschaftlichen Systems in sich trugen. Stattdessen sollten sie in seinem Rahmen vielfältige Funktionen erfüllen – eigenwirtschaftliche, ergänzende, korrigierende etc. Im Hinblick auf die betriebliche Arbeits- und Sozialpolitik sprach man ihnen allerdings weiterhin eine Vorbildfunktion zu (Thiemeyer 1986).

Diese sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Richtung verschmolz endgültig mit der interventionistischen, die ihren Ausgangspunkt in der „klassischen“ Gemeinwirtschaftstheorie des ausgehenden 19. Jahrhunderts hatte: Öffentliche Unternehmen bildeten danach – wie letztlich schon in der Weimarer Republik – konstitutive, integrale Bestandteile einer gemischten Wirtschaftsordnung und erfüllten zahlreiche Funktionen, um auf diese Weise als zusätzliches marktnahes Instrument der öffentlichen Hände zu dienen. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Auch der Liberalismus arrangierte sich nach dem Krieg mit der öffentlichen Wirtschaft – zumindest taten dies wichtige Vertreter. Für sie durfte es 1948 jedenfalls „durchaus möglich sein, einen gewissen Bereich öffentlicher Wirtschaftstätigkeit mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Einklang zu bringen“ (Müller-Armack 1948, S. 124). Bei dauernder Kostendegression, privaten Monopolen oder „zur Sicherung gewisser Lenkungsaufgaben“ werde „die staatliche Regie geradezu vorausgesetzt.“ Es gab allerdings in den Anfangsjahren der Bundesrepublik ebenso Auffassungen im Rahmen des (Neo-)Liberalismus, die gegenüber öffentlichen Unternehmen, insbesondere infrastrukturellen Monopolen deutlich skeptischer eingestellt waren. Vielleicht nahm die Kritik an ihnen in den folgenden Jahrzehnten sogar zu. In jedem Fall plädierte die Monopolkommission von Anfang an, also seit Mitte der 1970er Jahre, für ihre Auflösung. Diese Ausrichtung gewann im Zuge der liberalen Renaissance seit den 1980er Jahren an Zulauf – in der neoklassischen Hauptströmung der Wirtschaftswissenschaften ebenso wie