



# Grundzüge der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre

Von  
Universitätsprofessor  
Dr. Helmut Brede  
Georg-August-Universität Göttingen

2., überarbeitete und verbesserte Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

© 2005 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH  
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München  
Telefon: (089) 45051-0  
[www.oldenbourg.de](http://www.oldenbourg.de)

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier  
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“ GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-57731-X

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	1
<b>Erster Teil: Grundlagen</b> .....	5
<b>1. Kapitel: Rahmenbedingungen für öffentliche Betriebe und Verwaltungen</b> .....	7
A. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland.....	7
B. Das Subsidiaritätsprinzip .....	9
C. Ziele und Aufgaben öffentlicher Betriebe und Verwaltungen.....	13
1. Der öffentliche Auftrag .....	13
2. Die Besonderheiten öffentlicher Ziele.....	15
3. Der Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben.....	18
4. Organisatorische Möglichkeiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.....	21
<b>2. Kapitel: Begriffliche Abgrenzungen, Einteilung und Bedeutung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen</b> .....	25
A. Begriffliche Abgrenzungen .....	25
B. Einteilung und Bedeutung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen .....	28
1. Einteilungsmöglichkeiten für öffentliche Betriebe und Verwaltungen.....	28
a) Einteilungsmöglichkeiten für öffentliche Verwaltungen .....	28
b) Einteilungsmöglichkeiten für öffentliche Betriebe .....	30
2. Die Bedeutung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen .....	35
a) Statistische Angaben über öffentliche Verwaltungen .....	35
b) Statistische Angaben über öffentliche Betriebe .....	36
<b>3. Kapitel: Privatisierung und Public Private Partnership</b> .....	39
A. Vorbemerkung .....	39
B. Formen von Privatisierung und Public Private Partnership. Darstellung und Diskussion.....	39

C.	Die allgemeine Problematik von Privatisierung und Public Private Partnership	46
1.	Die mit Privatisierungen und Public Private Partnership verbundenen Motive und Erwartungen	46
2.	Die Privatisierungsformel	47
3.	Privatisierungsprozess und Vertragsmanagement	51
4.	Privatisierung und Public Private Partnership im Zuge der Verwaltungsreform	53
5.	Privatisierung, Public Private Partnership und die Zukunft der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre	53
<b>4.</b>	<b>Kapitel: Die Wettbewerbssituation in ausgewählten Bereichen</b>	<b>57</b>
A.	Wettbewerb für öffentliche Betriebe im Zeichen des europäischen Rechts. Überblick	57
B.	Schaffung von Wettbewerb und Wettbewerbsförderung für öffentliche Betriebe und Verwaltungen	60
1.	Wettbewerb für öffentliche Betriebe	60
a)	Vorbemerkungen	60
b)	Der Netzzugang für Dritte und seine Auswirkungen	61
c)	Das flächendeckende Angebot	64
d)	Die Zuständigkeit von Aufsichtsämtern für Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen	65
e)	Fazit	66
2.	Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung	66
	<b>Zweiter Teil: Funktionen</b>	<b>69</b>
<b>1.</b>	<b>Kapitel: Controlling</b>	<b>71</b>
A.	Vorbemerkungen	71
B.	Die organisatorische Gestaltung des Controlling	71
C.	Operatives und strategisches Controlling in der öffentlichen Verwaltung	73
1.	Möglichkeiten des operativen Controlling	73
2.	Notwendigkeit und Möglichkeiten des strategischen Controlling	74
a)	Strategische Maßnahmen für die Verwaltung im Wettbewerb	74
b)	Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen	74
c)	Bemühungen um Effizienz- und Effektivitätssteigerung	77

<b>2. Kapitel: Organisation</b> .....	79
A. Rechtsformen für staatliche Betriebe.....	79
1. Überblick .....	79
2. Regiebetrieb .....	79
3. Eigenbetrieb .....	79
4. Anstalt.....	81
5. Stiftung .....	82
6. Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Aktiengesellschaft .....	83
B. Formen der Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung.....	84
1. Vorbemerkungen.....	84
2. Liniensystem .....	85
3. Stab-Liniensystem .....	86
4. Funktionssystem.....	88
5. Matrixorganisation .....	89
6. Verantwortungszentren.....	91
7. Gruppenarbeit .....	92
C. Informelle Organisation in der öffentlichen Verwaltung.....	93
1. Konflikte zwischen den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.....	93
2. Spielarten der informellen Organisation.....	94
3. Duldung oder Eindämmung der informellen Organisation?.....	95
4. Maßnahmen zur Eindämmung der informellen Organisation.....	96
D. Organisatorische Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform .....	97
<b>3. Kapitel: Finanz- und Haushaltswesen</b> .....	101
A. Finanzierung, Beschaffung von Einnahmen, Kapitalausstattung.....	101
1. Vorbemerkung .....	101
2. Die Finanzierungsformen öffentlicher Betriebe, öffentlicher Verwaltungen und öffentlicher Haushalte .....	101
B. Haushaltsplanung .....	108
1. Herkömmliche Haushaltsplanung .....	109
2. Reformkonzepte .....	117
a) Der Globalhaushalt.....	117

b) Zero-Base-Budgeting (ZBB).....	119
c) Programmplanung .....	123
C. Kürzungsmanagement .....	125
D. Haushaltsführung.....	128
1. Vorbemerkungen.....	128
2. Probleme herkömmlicher Haushaltsführung.....	129
a) Die Bewältigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben.....	129
b) „Dezemberfieber“.....	133
3. Eine Reformmaßnahme: (Interne) Budgetierung.....	135
E. Kassenwirtschaft.....	137
1. Die Organisation der öffentlichen Kassen .....	137
2. Der optimale Kassenbestand .....	138
3. Optimale Kassendispositionen .....	141
a) Das Problem.....	141
b) Diskussion des Optimierungsansatzes.....	142
F. Rücklagenwirtschaft.....	143
1. Herkömmliche Rücklagenwirtschaft .....	143
2. Reformansätze.....	145
a) Rücklagenpools.....	145
b) Optimale Anlagenmischung.....	146
G. Haushaltswirtschaftliche Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform .....	149
<b>4. Kapitel: Personalwesen.....</b>	<b>151</b>
A. Vorbemerkungen .....	151
B. Die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes.....	151
C. Führung.....	157
1. Vorbemerkungen.....	157
2. Führungsstile und Führungskonzepte.....	158
a) Führungsstile.....	158
b) Führungskonzepte .....	160
D. Das Anreizproblem.....	161
1. Problemstellung.....	161
2. Möglichkeiten und Grenzen für Leistungsanreize im öffentlichen Dienst.....	162

E.	Personalvertretung und Mitbestimmung .....	166
F.	Personalwirtschaftliche Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsreform .....	168
<b>5. Kapitel:</b>	<b>Bewertung, Planung, Entscheidung, Kontrolle</b> .....	<b>171</b>
A.	Ausgewählte Methoden zur Projektbewertung („Evaluation“) .....	171
1.	Darstellung.....	172
a)	Nutzen-Kosten-Analyse .....	172
b)	Die Einfache Nutzwertanalyse.....	172
c)	Die Stufenweise Nutzwertanalyse.....	173
d)	Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse.....	174
e)	Die AHP-Methode .....	175
2.	Kritik .....	175
B.	Ausgewählte Optimierungsmethoden.....	177
1.	Lineares Programmieren.....	177
2.	Netzplantechnik .....	179
3.	Entscheidungsbaumverfahren .....	181
D.	Entscheidung .....	183
C.	Kontrolle .....	184
<b>6. Kapitel:</b>	<b>Rechnungswesen</b> .....	<b>189</b>
A.	Vorbemerkungen .....	189
B.	Kameralistik .....	190
1.	Kurze Beschreibung der kameralistischen Buchführungs- und Abschlusstechnik.....	190
a)	Verwaltungskameralistik .....	190
b)	Erweiterte Kameralistik.....	194
2.	Die Reformbedürftigkeit des Öffentlichen Rechnungswesens .....	195
C.	Das Neue Öffentliche Rechnungswesen .....	197
1.	Vorbemerkungen.....	197
2.	Die Finanz-, Vermögens- und Ergebnisrechnung.....	198
3.	Die Kosten- und Leistungsrechnung .....	199
a)	Die besonderen Probleme der Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen .....	199
b)	Die Einrichtung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung .....	204

3. Die Wirkungsrechnung.....	206
<b>7. Kapitel: Preis- und Gebührenpolitik .....</b>	<b>211</b>
<b>A. Preispolitik .....</b>	<b>211</b>
1. Allgemeine Aussagen .....	211
a) Zur Tauglichkeit genereller Regeln für die Preispolitik der öffentlichen Hand .....	211
b) Kostenorientierte Preispolitik .....	213
(11) Ausrichtung an den Durchschnittskosten .....	213
(22) Ausrichtung an den Grenzkosten .....	218
(111) Preispolitik nach Maßgabe kurzfristiger Grenzkosten .....	218
(222) Preispolitik nach Maßgabe langfristiger Grenzkosten .....	221
(33) Der Defizitausgleich .....	222
(111) Defizitausgleich mit Hilfe des Péage .....	222
(222) Zuschüsse .....	223
(aaa) Die allgemeine Problematik von Zuschüssen .....	223
(bbb) Vor- und Nachteile der einzelnen Zuschussformen .....	224
2. Ausgewählte preispolitische Probleme einzelner Branchen .....	227
a) Probleme im öffentlichen Personennahverkehr .....	227
(11) Vorbemerkung: Der Tarifbegriff und die wichtigsten Tarifformen.....	227
(22) Preisbestimmung im öffentlichen Personennahverkehr .....	230
(33) Preisdifferenzierung im öffentlichen Personennahverkehr .....	232
(44) Niedrigtarife und Nulltarif.....	234
b) Probleme in der Elektrizitätswirtschaft .....	235
(11) Die mit Stromtarifen verfolgten nicht-finanziellen Ziele.....	235
(22) Möglichkeiten und Grenzen der Zielverwirklichung .....	235
(33) Preisbestimmung in der Elektrizitätswirtschaft .....	240
(44) Preisdifferenzierung zur Betriebsgrößenoptimierung .....	242
c) Probleme in der Krankenhauswirtschaft.....	244
(11) Die Preise für stationäre Behandlung.....	244
(22) Die mit den Krankenhauspreisen verfolgten Ziele .....	248
(33) Die mit den Krankenhauspreisen verbundenen Probleme .....	248
<b>B. Gebührenpolitik .....</b>	<b>251</b>
1. Gebührenarten .....	251
2. Grundsätze der Gebührenpolitik .....	252
3. Die mit der Gebührenbemessung verbundenen Probleme .....	253

---

<b>8. Kapitel: Beschaffung</b> .....	255
<b>Anhang</b> .....	261
A. Beispiel zur Liquiditätsplanung.....	263
B. Beispiel zur Projektbewertung.....	267
1. Vorbemerkung.....	267
2. Einfache Nutzwertanalyse.....	268
3. Stufenweise Nutzwertanalyse.....	270
4. Kosten-Wirksamkeits-Analyse.....	272
5. AHP-Methode.....	273
C. Beispiel zur (verwaltungs-)kameralistischen Buchführungs- und Abschlusstechnik.....	276
1. Buchungen.....	276
2. Jahresabschluss.....	279
D. Beispiel zur Budgetbuchführung.....	282
<b>Verzeichnisse</b> .....	289
Abkürzungsverzeichnis.....	291
Abbildungsverzeichnis.....	295
Tabellenverzeichnis.....	297
Literaturverzeichnis.....	299
Rechtsquellenverzeichnis.....	327
Stichwortverzeichnis.....	331

## Vorwort zur 1. Auflage

Öffentliche Verwaltungen und öffentliche Betriebe (Unternehmen)<sup>1</sup> werden von ihren Trägern - in der Regel Gebietskörperschaften - eingesetzt, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen oder an der Erfüllung mitzuwirken. Die Zweckbestimmung verschafft den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben einen eigenen Charakter; darin unterscheiden sie sich von den nicht-öffentlichen Einzelwirtschaften.

Die aus der Besonderheit erwachsenden Probleme kommen in drei Fragen zum Ausdruck: Wie können öffentliche Verwaltungen und Betriebe so gesteuert und kontrolliert werden, dass sie ihrer instrumentellen Funktion entsprechen, also ihre Aufgaben im Sinne der Träger erfüllen? Wie wirken sich Auflagen, Vorgaben, Eingriffe und Kontrollen in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben aus? Wie reagieren die Betroffenen auf die Einflussnahme der Träger? - Man erkennt unschwer, dass es sich um typische institutionenökonomische Probleme (Principal-Agent-Beziehungen) handelt.

Die öffentlichen Aufgaben selbst und deren Zustandekommen sind kein Gegenstand der Betriebswirtschaftslehre. Öffentliche Aufgaben haben ihren Ursprung in der Auffassung der Vertretungskörperschaft (Parlament, Rat), die betreffende Aufgabe sei als Obliegenheit der öffentlichen Hand zu verstehen. Erst die Verwirklichung einer gegebenen öffentlichen Aufgabe fordert die Betriebswirtschaftslehre heraus.

Damit ist der Leitfaden vorgegeben, dem ein Lehrbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre folgen muss. Letztlich geht es darum darzustellen, wie öffentliche Verwaltungen und Betriebe öffentliche Aufgaben zu erfüllen suchen, welche Probleme dabei auftreten und inwieweit Problemlösungen existieren.

Aber nicht alle Probleme sollen hier behandelt werden. In einem Lehrbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre interessieren nur die bereits erwähnten Besonderheiten öffentlicher Betriebe und Verwaltungen gegenüber nicht-öffentlichen Wirtschaftssubjekten, insbesondere privaten Unternehmen. So wird der Leser z. B. nichts zum Ungewissheitsproblem oder zur Standortfrage finden. Auf diesen und manchen anderen Feldern sind für öffentliche Betriebe und Verwaltungen keine Besonderheiten auszumachen. Besonderheiten resultieren allein aus der Eigenschaft öffentlicher Betriebe und Verwaltungen, *Instrumente ihrer Träger* zu sein.

Im Vordergrund stehen die in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen zu erfüllenden (betriebswirtschaftlichen) Funktionen. Das entspricht der Tradition im akademischen Unterricht. Die institutionelle Seite des Faches bleibt weitgehend ausgespart. Um sich über Aufbau und Struktur der öffentlichen Verwaltungen und der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland zu informieren, sollte auf gute Nach-

---

<sup>1</sup> In diesem Buch wird ein sehr weiter Betriebsbegriff verwendet. Er umfasst alle produktiven Einzelwirtschaften, die marktgängige Güter und Dienstleistungen erstellen. Um einer einfachen Ausdrucksweise willen wird auf alternative Begriffe - z. B. „Unternehmen“ - weitgehend verzichtet.

schlagewerke zurückgegriffen werden. Dieses Lehrbuch richtet sich mehr auf die hinter den Fakten steckende Problematik.

Das Lehrbuch beschränkt sich auf „Grundzüge“. Daher sind umfassende Darstellungen nicht zu erwarten. Ferner gibt es verhältnismäßig wenige Literaturangaben. Das erscheint in Zeiten elektronischer Medien vertretbar: Das Internet hält Literaturrecherche-Systeme bereit, die besser als ein ausführlicher Quellenapparat Hinweise für die vertiefende Lektüre liefern.

Von „Grundzügen“ zu sprechen empfiehlt sich auch aus einem anderen Grund. Die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre ist eine junge Disziplin. Ihre Anfänge liegen in den frühen 70er Jahren (Brede 1984, 657-659). Deshalb steckt die Theorieentwicklung noch in den Kinderschuhen. Bei diesem Stand wäre es abwegig, ein Lehrbuch zu erwarten, das fertige Ansätze oder sogar Vollständigkeit beansprucht. Hinzu kommt die dem Buch zugeordnete Rolle, als Begleittext von Lehrveranstaltungen zu dienen. Auch dies verlangt eine Anpassung; begrenzte Studienzzeit und zunehmende Stofffülle machen eine Beschränkung auf Wesentliches bzw. ein Lernen am Beispiel unausweichlich. Was freilich als wesentlich angesehen wird, ist subjektiv bestimmt. Der Kenner der Materie wird in diesem Buch manches vermissen, z. B. Aspekte der Leistungserstellung, des Qualitätsmanagements, der Lagerhaltung, der Besteuerung öffentlicher Betriebe, der Verwaltungsinformatik und des Kommunikationswesens. Dennoch besteht die Hoffnung, dass die getroffene Stoffauswahl in den Augen des Fachmanns akzeptabel erscheint.

Erstaunen könnte die Tatsache, dass ein eigenes Kapitel über die Steuerung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen fehlt und dass die Abschnitte zu den Themen Entscheidung und Kontrolle sehr kurz ausfallen. Der Grund ist einfach. Entscheidung, Steuerung und Kontrolle von und in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen bilden einen Komplex, der alle Bereiche der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre durchzieht. Er tritt vor allem im Zusammenhang mit der Operationalisierung gemeinwohlorientierter Ziele auf. Die diesbezüglichen Fragen begegnen uns immer wieder in verändertem Gewande und unter verschiedenem Etikett, so dass auf den ersten Blick der Eindruck aufkommen kann, das Buch habe ihre Behandlung ausgespart.

Das vorliegende Buch ist in zwei Teile aufgeteilt, einen kleineren Teil mit „Grundlagen“ und einen umfangreicheren Teil, mit „Funktionen“ überschrieben.

In dem zuerst genannten Teil werden vor allem jene Themen behandelt, die - aus der Sicht des Handelnden in der öffentlichen Verwaltung oder des öffentlichen Betriebes - gegebene Sachverhalte betreffen: die Rechtsordnung, die Struktur und die Aufgaben der öffentlichen Wirtschaft, die Grenzziehung (bzw. etwaige -verschiebungen) zwischen dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen Sektor sowie die Wettbewerbssituation.

Der den Funktionen gewidmete Teil beginnt mit einem Kapitel zum Thema Controlling. Damit wird die Tatsache berücksichtigt, dass Controlling als führungsunterstützende Funktion auch in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen eine immer weiterreichende Bedeutung erlangt (1. Kapitel). Controlling wird hier als Aufgabe eines die gesamte Verwaltung oder den ganzen Betrieb erfassenden Systems verstanden. Das 2. Kapitel behandelt organisatorische Fragen. Dazu wird auch die Rechts-

form-Wahl gezählt. Ausgeklammert bleibt das Thema „Ablauforganisation“, sie weist in öffentlichen Einzelwirtschaften gegenüber nicht-öffentlichen kaum Besonderheiten auf. Mit dem 3. Kapitel „Finanz- und Haushaltswesen“ wird noch einmal ein Funktionsbereich dargestellt und untersucht, der in hohem Maße die Struktur des öffentlichen Betriebes oder der öffentlichen Verwaltung bestimmt. Dass erst mit dem 4. Kapitel „Personalwesen“ der Mensch - als Mitarbeiter im öffentlichen Dienst - in den Blickpunkt rückt, bedeutet keine Zurücksetzung, sondern ist einfach auf die Gewohnheit zurückzuführen, Fragen, die weniger strukturprägend sind, nachrangig zu behandeln. Das gilt denn in gleicher Weise auch für die weiteren Kapitel 5 - 11 mit den Schwerpunkten „Planung“, „Entscheidung“, „Kontrolle“, „Information und Kommunikation“, „Rechnungswesen“, „Preis- und Gebührenpolitik“ und „Beschaffung“.

Der Aufbau des Zweiten Teils ist also von finanzwirtschaftlichen, personalwirtschaftlichen, angebotspolitischen und ähnlichen Gesichtspunkten geprägt. Wo Bedarf besteht, wird als zusätzliches Raster die Einteilung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen nach Branchen oder Typen verwendet.

Zum Entstehen des Buches haben über Jahre hinweg Studenten, Assistenten und Fachkollegen mit Diskussion und Kritik beigetragen. Ihnen allen schulde ich Dank. Namentlich Margit Christiansen, Ingrid Conrad, Alexandra Denzel-Trensch, Andrea Eickemeyer, Lutz Klostermann, Jörg Koschate, Petra Ott, Christian Rahe, Dr. Berit Sandberg und Saskia Vormfelde haben mich sehr engagiert und geduldig unterstützt. Ihnen möchte ich besonders herzlich danken.

Göttingen

Helmut Brede

## **Vorwort zur 2. Auflage**

Neben den unvermeidlichen redaktionellen Korrekturen, die bei jeder Neuauflage fällig sind, wurden nur zwei wesentliche Änderungen vorgenommen:

Seitdem sich im Zuge erhöhten Wettbewerb in Europa immer mehr Private an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligen, konnten die Begriffe „öffentlicher Betrieb“ und „öffentliche Verwaltung“ nicht mehr wie bisher mit der Ausstattung der Einzelwirtschaft mit Eigenkapital usw. durch die öffentliche Hand verknüpft bleiben. Deshalb wurden die beiden grundlegenden Definitionen geändert. Davon betroffen ist logischerweise der Geltungsbereich der Aussagen des gesamten Buches. Er erstreckt sich jetzt auch auf Non-Profit-Organisationen und andere gemeinwohlorientierte Einrichtungen.

Die zweite wichtige Änderung betrifft die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips. Konnte noch beim Erscheinen der vorigen Auflage davon ausgegangen werden, dass die staatliche Wirtschaftstätigkeit im wesentlichen allein vom Subsidiaritätsprinzip begrenzt wird, ist infolge der europäischen

Marköffnung nun der erhöhte Wettbewerb mit nichtstaatlichen (privaten) Betrieben als zweite, nicht zu unterschätzende Restriktion hinzugetreten. Es war nötig, den Text auch dieser Veränderung der Wirklichkeit anzupassen.

Göttingen

Helmut Brede

## **Erster Teil: Grundlagen**

# 1. Kapitel: Rahmenbedingungen für öffentliche Betriebe und Verwaltungen

## A. Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Die öffentlichen Betriebe und Verwaltungen hängen von vielen Rahmenbedingungen ab, die sie wie konzentrische Kreise umgeben (s. Abb. 1). Zu nennen sind in erster Linie

- das die grundsätzlichen Beziehungen zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Wirtschaftstätigkeit regelnde Subsidiaritätsprinzip und
- die von außen vorgegebenen Ziele und Aufgaben des einzelnen öffentlichen Betriebs oder der einzelnen öffentlichen Verwaltung.

Diese Bedingungen entspringen sämtlich der Rechtsordnung. Für öffentliche Betriebe und Verwaltungen sind vor allem folgende Teile maßgebend:

- der staatliche Aufbau der Bundesrepublik Deutschland,
- das Haushaltsrecht,
- das Recht des öffentlichen Dienstes,
- das Abgabenrecht.
- das Wettbewerbsrecht in Europa

Die Rahmenbedingungen (im engeren und weiteren Sinne) werden im folgenden erläutert. Wir beginnen mit den relevanten Bereichen unserer Rechtsordnung.

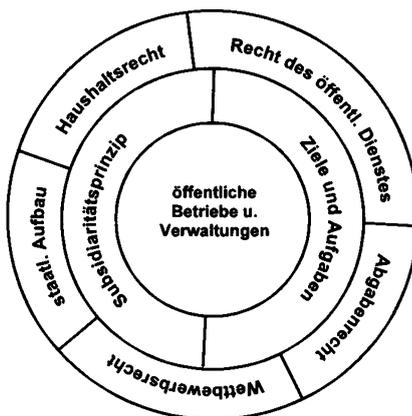


Abb. 1: Rahmenbedingungen der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen

Der **staatliche Aufbau** der Bundesrepublik Deutschland ist durch drei Ebenen gekennzeichnet: durch die Ebene der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände, die Ebene der Bundesländer und die Ebene des Bundes. Bund und Länder sind **staatliche Gebietskörperschaften**, die übrigen werden als **Kommunen** bezeichnet. Vielleicht muss man künftig von vier Ebenen des staatlichen Aufbaus sprechen. In zunehmendem Maße wird die überstaatliche Ebene, die Ebene der Europäischen Union, bedeutsam - auch für die öffentlichen Betriebe und Verwaltungen.

Für betriebswirtschaftliche Untersuchungen ist der Unterschied zwischen staatlichem und kommunalem Recht wichtig. Zum Beispiel lassen sich Aussagen zum kommunalen Haushaltsrecht nur selten unverändert auf staatliche Gebietskörperschaften übertragen. Wichtig ist auch, die **kommunale Selbstverwaltung** zu beachten (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). Die der staatlichen Verwaltung zuzurechnenden Bezirksregierungen (Regierungspräsidenten) üben zwar die Rechtsaufsicht über die Kommunen aus, müssen aber respektieren, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die eigenen und die ihnen übertragenen Wirkungskreise selbständig verwalten (Wohnungsbau, Versorgung und Entsorgung, Verkehrswegeführung, Bildungsstätten, Sport, kulturelle Einrichtungen und Sozialwesen). Neuerdings kommt es durch kommunale Zusammenarbeit und Regionalisierungstendenzen zu einer erheblichen Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Der beschriebene Staatsaufbau hat für die öffentliche Wirtschaft eine wichtige Konsequenz. Anders als in Zentralstaaten, wie z. B. Frankreich, gibt es in der Bundesrepublik keine zentrale Steuerung der öffentlichen Wirtschaft. Dementsprechend wäre es verfehlt, in der Gesamtheit der öffentlichen Betriebe einen einzigen, übermächtigen Wettbewerber zu erblicken. Der Wirklichkeit entspricht eher das Bild von Wirtschaftseinheiten, die weitgehend unabhängig voneinander handeln bzw. im Wettbewerb miteinander stehen.

Auch wenn sich das **Haushaltsrecht**<sup>2</sup> von Bund, Ländern und Gemeinden voneinander unterscheidet, können doch ein paar Hinweise auf seine generell rahmensetzende Bedeutung gegeben werden:

Vor allen sind die strengen Vorgaben des Haushaltsrechts für die Verwaltungsleitungen und die Leitungen (vieler) öffentlicher Betriebe zu beachten. Die Bindung äußert sich u. a. in der Verpflichtung, die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen möglichst nicht zu unterschreiten sowie die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben nur für die vorgesehenen Zwecke zu tätigen und nicht zu überschreiten. Darüber hinaus gilt das **Jährlichkeitsprinzip** (Wiesner 1997, 80-86, 100-103), d. h. die Vorgaben des Haushaltsplans sind - abgesehen von Ausnahmefällen - in der betreffenden Rechnungsperiode zu erfüllen (s. S. 113).

Für die enge Bindung der Führung öffentlicher Einzelwirtschaften an die Haushaltsplanung gibt es gute Gründe. Es ist aber auch verständlich, dass die Bindung u. a. einen Grund für die „Flucht“ öf-

---

<sup>2</sup> Zum Haushaltsrecht zählen vor allem das Haushaltsgrundsätzegesetz als Rahmenordnung für alle Gebietskörperschaften, ferner die für Bund, Länder und Gemeinden erlassenen Haushaltsordnungen sowie jene Vorschriften, die die Kasensführung, Buchführung, Rechnungslegung, Rücklagenwirtschaft und das Prüfungswesen regeln.

fentlicher Verwaltungen und Betriebe in privatrechtliche Rechtsformen bildet, die dem Haushaltsrecht nicht unterworfen sind.

Eine ähnlich zwiespältige Beurteilung erfährt - aus betriebswirtschaftlicher Sicht - das **Recht des öffentlichen Dienstes**.<sup>3</sup> Zahlreiche Besonderheiten dieser Rechtsmaterie (gegenüber dem für privatwirtschaftlich Beschäftigte geltenden Arbeitsrecht) werden als sinnvoll und notwendig anerkannt. Das trifft z. B. für Abweichungen im Streikrecht zu, die bis zum Streikverbot für Beamte reichen. Ebenso herrscht Verständnis für die Forderung, die Bediensteten sollten bei ihrer Tätigkeit persönliche Interessen außer acht lassen - was materiellen und immateriellen Leistungsanreizen im Wege steht. Damit erscheint das Recht des öffentlichen Dienstes zugleich als Ursache geringer Motivation weiter Teile des Personals. Dementsprechend braucht es nicht zu verwundern, wenn gerade jüngere Angehörige des öffentlichen Dienstes, die sich im Beruf engagiert haben, mit der Zeit resignieren. Also übt auch das Recht des öffentlichen Dienstes auf öffentliche Betriebe und Verwaltungen eine prägende Wirkung aus.

Das **Abgabenrecht** wurde als weiteres rahmenbildendes Element der Rechtsordnung erwähnt. Von Bedeutung ist hier vor allem die Möglichkeit der öffentlichen Hand, Abgaben zu erheben, um auf diese Weise einen erheblichen Teil ihres Finanzbedarfs zu decken. Die Befugnis, Abgaben zu erheben, gilt für die öffentliche Hand allerdings nur in bestimmten Grenzen. Vor allem in den Grenzen kommt der rahmensetzende Einfluss des Abgabenrechts für öffentliche Betriebe und Verwaltungen zum Ausdruck.

Das noch relativ junge **Europäische Wettbewerbsrecht** erweist sich immer stärker als Bestimmungsfaktor für den Wirkungsbereich für öffentliche Betriebe und Verwaltungen. Wie sehr sich der Wettbewerb im öffentlichen Sektor bemerkbar macht und welche effizienzsteigernden, aber auch gemeinwohlgefährdenden Folgen daraus erwachsen, wird im 4. Kapitel (S. 57 ff.) erörtert.

## B. Das Subsidiaritätsprinzip

Das Grundgesetz gibt der Bundesrepublik Deutschland zwar keine bestimmte Wirtschaftsordnung vor (Püttner 1985, 94 f.), aber es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass sich angesichts der im Grundgesetz verankerten Grundrechte nur eine Soziale Marktwirtschaft mit unserer Verfassung vereinbaren lässt. Analysiert man die wesentlichen Merkmale dieser Wirtschaftsordnung, tritt ein Prinzip in Erscheinung, das für die Existenz öffentlicher Betriebe (öffentliche Verwaltungen spielen in diesem Zusammenhang keine Rolle) von entscheidender Bedeutung ist: das **Subsidiaritätsprinzip**.

Der Ausdruck Subsidiaritätsprinzip entstammt der katholischen Soziallehre und wurde von Oswald v. Nell-Breuning (1890-1991) im Zusammenhang mit der Sozialenzyklika Pius' XI. „Quadragesimo

---

<sup>3</sup> Mit „Recht des öffentlichen Dienstes“ sind gemeint das Arbeits- und Tarifrecht der Arbeiter und Angestellten öffentlicher Betriebe und Verwaltungen sowie das Beamtenrecht (insbes. Laufbahn- und Besoldungsrecht).

anno“ (1931) verwendet. Danach ist es dem Staat oder einer übergeordneten Gemeinschaft geboten, dem Einzelnen oder einer untergeordneten Gemeinschaft beizustehen. Hilfe zur Selbsthilfe soll vor allem die Eigeninitiative stärken (von Nell-Breuning 1962; Becker 1994). Inzwischen hat das Prinzip jedoch allerlei Umdeutungen erfahren.

Heute werden dem Subsidiaritätsprinzip mindestens vier verschiedene Inhalte beigelegt (vgl. Döring 1994):

- Die Europäische Union als übergeordnete Einheit im Staatsaufbau darf (oder darf sie nur?) auf solchen Politikfeldern tätig werden, die die Einzelstaaten allein nicht bewältigen können.
- Soweit kleinere, schwächere oder untergeordnete Einheiten in Staat und Gesellschaft Aufgaben selbst bewältigen können, genießen sie Vorrang vor größeren, stärkeren oder übergeordneten Einheiten. Die zuletzt genannten sind also nur befugt, unterstützend oder ersatzweise aktiv zu werden. (Diese Interpretation soll den Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung stärken.)
- Die öffentliche Hand hat die Privatwirtschaft dadurch zu unterstützen, dass sie die nötige Infrastruktur bereitstellt.
- Im Zweifel genießt die private Erfüllung öffentlicher Aufgaben Vorrang vor der Erfüllung in staatlicher Regie. Staatliche Unternehmen dürfen nur subsidiär, d. h. unterstützend oder ersatzweise eingesetzt werden.

Die vier Deutungen widersprechen einander nicht; sie sind nur auf unterschiedliche Anwendungsbereiche gemünzt. Für die Rolle, die den öffentlichen Betrieben in der Sozialen Marktwirtschaft zukommt, hat die zuletztgenannte Interpretation die größte Bedeutung. Sie markiert die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand; sie markiert den Grenzverlauf zwischen privater und staatlicher Wirtschaft.<sup>4</sup>

Das Subsidiaritätsprinzip in dieser Deutung ist vor allem im Haushaltsrecht verankert: Für Bundes- und Landesbetriebe schreibt § 65 der Bundes- oder Landeshaushaltsordnung (BHO/LHO) vor, dass sich die Gebietskörperschaft an der Gründung eines Unternehmens oder an einem bestehenden Unternehmen nur beteiligen soll, wenn „ein wichtiges Interesse“ der Gebietskörperschaft vorliegt und sich der „angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt“. Nach überwiegender Meinung ist die „andere Weise“ als Aufgabenerfüllung in *privater (nicht-staatlicher)* Regie zu verstehen (Badura 1998, 818-821). Bemerkenswerterweise wird sogar die Auffassung vertreten, die öffentliche Hand unterliege keiner „Funktionssperre“, wenn sie genauso leistungsfähig sei wie ein Privater (Moraing 1998, 227). - Ähnliche Bestimmungen finden sich auch im Kommunalrecht.

---

<sup>4</sup> Wir verwenden hier die Adjektive „öffentlich“ und „staatlich“ (wie auch die Gegenstücke „nicht-öffentlich“ und „nicht-staatlich“ bzw. „privat“) noch ohne nähere Abgrenzung. Sie kann erst später (s. S. 25 – 28) erfolgen. Wohl aber werden schon jetzt die begrifflichen Unterschiede bei der Wortwahl beachtet.

Mit dem Subsidiaritätsprinzip wird zweierlei bewirkt. Zum einen wird die Priorität privater Wirtschaftstätigkeit gegenüber der öffentlichen (Strittmatter 1997; Badura 1998; Dohmen 1998; Köster 1998; anderer Auffassung: Moraing 1998, 224) festgeschrieben; damit wird zugleich das Privateigentum vor Beeinträchtigungen geschützt, die aus der Tätigkeit staatlicher Betriebe erwachsen könnten.<sup>5</sup> Zum anderen regt das Subsidiaritätsprinzip zum Handeln auf Feldern an, die von der Privatwirtschaft nicht besetzt sind oder private Aktivitäten nur zu unzulänglichen Ergebnissen führen.

Ausdrücklich sei vermerkt, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht die Frage betrifft, *welche* Aufgaben die öffentliche Hand als *öffentliche* Aufgaben ansieht. Es geht nur um deren *Erfüllung*.

Die Darstellung des Subsidiaritätsprinzips macht deutlich: Privatwirtschaft und staatliche Wirtschaft sind keine Gegensätze. Vielmehr ist die Soziale Marktwirtschaft darauf angelegt, dass ein Wirtschaftsbereich den anderen ergänzt; wir haben es mit einer dualen Wirtschaftsordnung zu tun (Thiemeyer 1986, 84). Statt von einer dualen ist mitunter auch von einer gemischten Wirtschaftsordnung die Rede (Becker/Potthoff/Zweig 1988). Die Ausdrücke besagen dasselbe: Unsere Gesellschaft stützt sich nicht nur auf die Privatinitiative, neben der Privatwirtschaft gibt es auch noch eine umfangreiche staatliche Wirtschaft. Auf keinen Sektor sollte verzichtet werden.

Diese Sichtweise wird freilich nicht von jedermann geteilt. Immer wieder wird die Forderung laut, staatliche Unternehmen soweit wie möglich zurückzudrängen („Weniger Staat, mehr privat!“). „Privatisierung“ heißt dann die Parole. Wir werden weiter unten (s. S. 39-55) zeigen, dass das Privatisierungsthema eine subtilere Behandlung verdient.

Der Begriff „**Privatwirtschaft**“ lässt den Eindruck aufkommen, als stünden hinter privaten Betrieben ausschließlich profitsuchende Kapitaleigner. Das ist aber nicht der Fall. Zur Privatwirtschaft - genauer, aber weniger griffig wäre der Ausdruck „nicht-staatliche Wirtschaft“ - zählen auch gemeinwohlorientierte Betriebe, die nicht dem öffentlichen Sektor angehören. Das gilt z. B. für die (nicht gewerblichen) Betriebe von privatrechtlichen Stiftungen, Vereinen und Verbänden (z. B. karitative Einrichtungen). „Privat“ wird hier also mit „nicht-staatlich“ gleichgesetzt (Eichhorn 1986, 15).

### **Anmerkung**

*Wir verwenden hier und im folgenden aus Gründen sprachlicher Vereinfachung einen weiten Staatsbegriff, sofern aus dem Zusammenhang nichts anderes hervorgeht. Er umfasst auch die Kommunen. Zur näheren Erklärang, wie der aus dem Staatsbegriff abgeleitete Terminus „staatlicher Betrieb“ zu verstehen ist, siehe S. 26.*

---

<sup>5</sup> Wie nötig dieser Schutz ist, erfährt man z. B. anhand von Gerichtsentscheidungen. So hat der Bundesgerichtshof ein Urteil des Oberlandesgerichts Hamm (indirekt) bestätigt, nach dem der Stadt Gelsenkirchen untersagt wurde, in einem Annexbetrieb Privat-Aufträge anzunehmen. Die Stadt wollte auf diese Weise, nachdem sie den Betrieb von vornherein zu groß dimensioniert hatte, „Rote Zahlen“ vermeiden (o. V. 1998 h). Derselbe Tenor findet sich auch in einem Urteil des Oberlandesgericht München vom 20.4.2000 (o. V. 2000 a).

Der Streit um die Grenze zwischen staatlicher und privater Wirtschaftstätigkeit beruht auf zwei grundverschiedenen Einstellungen:

- Wer einer liberalen Wirtschaftsordnung zuneigt, betrachtet staatliche Aktivitäten mit Vorbehalt. Er vermutet, dass die Eingriffe des Staates effizienzmindernd wirken, also beispielsweise das Wirtschaftswachstum dämpfen oder die Geldentwertung fördern. Sein Wunsch lautet, den Sektor der staatlichen Wirtschaft so klein wie möglich zu halten.<sup>6</sup>
- Wer dem paternalistischen Staat zuneigt, nimmt die Fälle des Marktversagens zum Anlaß, eine ausgedehnte staatliche Wirtschaft zu propagieren. Mögliche Effizienzverluste sind ihm weniger wichtig als der Gewinn an Versorgungssicherheit und „sozialer Wärme“.

Das Subsidiaritätsprinzip stellt einen Kompromiß zwischen beiden Grundeinstellungen dar. **Mehr noch - ohne den im Subsidiaritätsprinzip verankerten Schutz der Privatwirtschaft vor einer ausufernden staatlichen Wirtschaft wäre die Existenz staatlicher Betriebe nicht zu befürworten.** Das Subsidiaritätsprinzip sorgt dafür, dass der staatliche Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen minimal bleibt. Mit dem Subsidiaritätsprinzip wird weder der einen radikalen These gefolgt, nur der Markt könne zur optimalen Ressourcenallokation führen, noch der ebenso radikalen Gegenthese, die optimale Verteilung könne nur aus intensiver staatlicher Wirtschaftstätigkeit erwachsen.

Die Existenzberechtigung (oder gar Notwendigkeit) der staatlichen Wirtschaft und das Subsidiaritätsprinzip sind nicht voneinander zu trennen. Sie bilden zusammen das Fundament, auf dem die staatliche Wirtschaft als Säule der dualen Wirtschaft ruht.<sup>7</sup>

Was beides, Existenzberechtigung (bzw. Notwendigkeit) und Subsidiaritätsprinzip genau heißt, ist interpretationsbedürftig. Jede Generation muss erneut festlegen, was sie darunter versteht und wo sie die Grenze zwischen staatlicher Wirtschaft und Privatwirtschaft zieht.

<sup>6</sup> Selbst der gänzliche Verzicht auf staatliche Betriebe und die Privatisierung der öffentlichen Verwaltung sind denkbar. Aber wäre ein Land z. B. ohne vom Staat unterhaltene Theater, Verkehrsmittel und Polizeidienste wünschenswert?

<sup>7</sup> Die dialektische Beziehung zwischen der Existenzberechtigung staatlicher Betriebe und dem Subsidiaritätsprinzip gleicht der zwischen der unternehmerischen Freiheit und der Rechtsordnung. So wie die Rechtsordnung (insbes. Art. 14 GG, Wettbewerbsrecht, kollektives Arbeitsrecht und Umweltrecht) die unternehmerische Freiheit gewährleistet, indem sie deren Mißbrauch verhindert, schützt das Subsidiaritätsprinzip die staatliche Wirtschaft, indem es den Staat in die Schranken weist. Das einzige Problem besteht darin, dass der Staat die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips selbst überwacht.

## C. Ziele und Aufgaben öffentlicher Betriebe und Verwaltungen

### 1. Der öffentliche Auftrag

Die oberste Aufgabe, die einem öffentlichen Betrieb oder einer öffentlichen Verwaltung gesetzt ist (= öffentliche Aufgabe), entspringt letztlich der Einstellung der Vertretungskörperschaft (Parlament). Man spricht von der öffentlichen Aufgabe oder dem öffentlichen Auftrag, wenn die Vertretungskörperschaft zu der Auffassung gelangt, sie müsse sich einer bestimmten Aufgabe in besonderer Weise annehmen: z. B. durch Gründung eines staatlichen Betriebes, durch den Vorbehalt von Eingriffsrechten, durch Regulierung u. ä. Was öffentliche Aufgabe ist, liegt also nicht in der Natur der Sache, sondern hängt von der Haltung der Parlamentsmehrheit ab (Gaentsch 1992, 12; Eichhorn/Noll 1983, 41).

Dies heißt nicht, dass die öffentliche Hand die Aufgabe in eigener Regie erledigen muss. Es haben sich auch andere Formen der Aufgabenerfüllung herausgebildet, die den Interessen des Gemeinwesens (dem „**öffentlichen Interesse**“; Ryffel 1968, 1361; Thiemeyer 1980, 263; Bekker/Pothoff/Zweig 1988, 49-52) entsprechen. Das Thema wird noch einmal im Zusammenhang mit der Privatisierungsproblematik erörtert (s. S. 40-45).

Was bewegt Politiker, eine bestimmte Aufgabe zur Sache des Staates oder der Kommune zu machen? Warum besteht in bestimmten Fällen Konsens, dass sich die öffentliche Hand einer bestimmten Aufgabe annehmen muss? Was sind die tieferen Beweggründe für einen öffentlichen Auftrag?

Schauen wir uns in der Welt der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen um, stellen wir einige scheinbare Paradoxien fest: Der Staat richtet allgemeinbildende und berufsbildende Schulen ein. Warum aber bleiben Fahrschulen der Privatinitiative überlassen, obwohl doch heute der Führerscheinwerb zur Notwendigkeit für jedermann geworden ist? Bäckereien versorgen uns mit dem täglichen Brot, einer elementaren Lebensgrundlage. Gleichwohl kümmert sich der Staat - abgesehen von der Gewerbeaufsicht - nicht um Art, Umfang, Qualität dieser Versorgungsaufgabe. Wieso wird hier, anders als etwa bei der Versorgung mit Wasser (ebenfalls ein lebenswichtiges Gut), keine öffentliche Aufgabe gesehen?

Die Antwort liefern zwei Erklärungen, die einander ergänzen:

1. Grund: Bestimmte Güter und Dienstleistungen gelten als nicht marktgängig.

Nicht-marktgängige Güter und Dienstleistungen sind so beschaffen, dass sie (a) nicht auf dem Markt gehandelt werden können, oder (b) nicht auf dem Markt gehandelt werden sollen.

**Zu (a):** Zu den Gütern und Dienstleistungen, die nicht auf dem Markt gehandelt werden *können*, zählen z. B. die Beleuchtung der Straßen und Plätze in unseren Städten, der Schutz, den die Ordnungskräfte vermitteln, oder die Erholungsmöglichkeit, welche öffentliche Grünanlagen bieten. Bei Gütern und Dienstleistungen dieser Art kann niemand von der Inanspruchnahme ausgeschlossen werden bzw. es würde keinen Sinn machen, jemanden von der Inanspruchnahme fernzuhalten. Manchmal wäre der Ausschluss nur mit unvermeidbar hohem Aufwand zu bewerkstelligen. Man den-

ke z. B. an die Benutzung einer Brücke, die mit Maut belegt werden könnte, deren Erhebung sich aber als nicht rentabel erweist. Die Güter oder Dienstleistungen stehen allen Bürgern zur Verfügung. Doch zugleich schadet es dem einzelnen nicht, wenn das Güter- und Dienstleistungsangebot auch noch von anderen in Anspruch genommen wird: Der Nutzen, den der einzelne aus den Gütern und Dienstleistungen ziehen kann, wird dadurch nicht geringer (Oettle 1984; Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, 6 f.; Rosen/Windisch 1992, 128 f.). Die Güter und Dienstleistungen sind durch Nichtrivalität im Konsum gekennzeichnet. Solche Güter und Dienstleistungen werden **öffentliche Güter und Dienstleistungen** (i. e. S.) genannt.

Fehlt von vornherein die Möglichkeit, Güter oder Dienstleistungen zu vermarkten, finden sich auch keine Unternehmen, die bereit wären, diese Gegenstände in das Produktions- oder Leistungsprogramm aufzunehmen - es sei denn, sie würden entsprechend subventioniert. Damit zeigt sich, dass die Bereitstellung nicht-marktgängiger Güter und Dienstleistungen zunächst einmal eine Aufgabe öffentlicher Verwaltungen darstellt. Sie haben die Möglichkeit, die Kosten durch Abgaben zu decken, womit ein Ersatz für die fehlende Finanzierung über den Markt zur Verfügung steht. (Ob sich Verwaltungen zur Erfüllung ihrer Aufgabe öffentlicher oder nicht-öffentlicher Betriebe bedienen, die sie durch Zuschüsse entschädigen, steht auf einem anderen Blatt. Auf Zuschüsse werden wir an anderer Stelle - s. S. 223-227 - noch näher eingehen.)

**Zu (b):** Zu den Gütern oder Dienstleistungen, die auf dem Markt nicht gehandelt werden *sollen*, zählen z. B. Reisepässe, Baugenehmigungen oder Hygiene-Testate für das Gaststättengewerbe. Der Markt könnte die Versorgungsaufgabe zu akzeptablen Bedingungen nicht leisten; man spricht deshalb von **Marktversagen** (Baumol 1952; Brümmerhoff 1996, 37; Rosen/Windisch 1992, 7-13). Auch hier ist klar, dass die Bereitstellung solcher Güter oder Dienstleistungen Aufgabe vor allem öffentlicher Verwaltungen sein muss. Nur so lässt sich die Finanzierung sichern. Wiederum ist es denkbar, dass sich die öffentlichen Verwaltungen zur Erfüllung dieser Aufgaben öffentlicher oder nicht-öffentlicher Betriebe bedienen.

2. Grund: Andere Güter und Dienstleistungen verdienen nach Auffassung der dafür politisch Verantwortlichen (insbesondere der Vertretungskörperschaft) eine besondere Förderung durch den Staat i. w. S. Würde die Versorgung mit diesen Gütern und Dienstleistungen den Marktkräften *allein* überlassen, kämen unerwünschte Ergebnisse heraus. Das beste Beispiel liefert der Personennahverkehr. Blicke es den Entscheidungen nicht-öffentlicher Anbieter ganz überlassen, welches Angebot an Verkehrsleistungen unterbreitet würde oder wie dieses Verkehrsangebot im einzelnen aussähe, könnte man sich leicht vorstellen, dass viele Strecken in die Außenbezirke einer Stadt nicht bedient würden, dass es Liniendienste nur in den Stoßzeiten gäbe und dass die Fahrpreise wesentlich höher lägen, als wir es gewöhnt sind. Die allokativen Ergebnisse wären mit den Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar. Wiederum spricht man von **Marktversagen**. Im Grunde genommen spiegelt sich in diesem Schlagwort nur wider, was schon im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip angesprochen wurde (s. S. 9-12). - Güter und Dienstleistungen, die der besonderen Förderung des Staates i. w. S. bedürfen, werden als **meritorische Güter und Dienstleistungen** bezeichnet (Musgrave/Musgrave/Kullmer 1990, 63-65).

Meritorische Güter und Dienstleistungen sind durchaus marktgängig. Das bedeutet, dass sich vor allem aus dem zweiten Erklärungsmuster Gründe für die Existenz öffentlicher *Betriebe* ableiten. Betrachten wir unter diesem Aspekt noch einmal die weiter oben aufgeworfenen Fragen:

Fahrschulen und Bäckereien können sehr wohl dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden. Anders als bei allgemein- und berufsbildenden Schulen besteht bei Fahrschulen Freiwilligkeit, kann der Bürger von dem Leistungsangebot Gebrauch machen, muss es aber nicht unbedingt. Nur Güter und Dienste, die der Bürger in Anspruch nehmen *muss*, verdienen es, von der öffentlichen Hand gefördert zu werden.

Warum es nicht-öffentliche Bäckereien, aber öffentliche Wasserwerke gibt, erklärt sich aus der Tatsache, dass die Wasserversorgung leitungsgebunden ist. Dementsprechend ist sie - anders als die Versorgung mit Brot - weitgehend monopolisiert und in öffentliche „Obhut“ genommen worden. Genauer:

Weil sich die Errichtung paralleler Netze nicht lohnt, liegt die Wasserversorgung in *einer* Hand („technisch wirtschaftliche Monopole“; Sharkey 1982; Windisch 1987). Allerdings wird mehr und mehr versucht, solche leitungsnetzbedingten Monopole mit Hilfe von Durchleitungsrechten aufzubrechen (s. S. 61-64). Monopole bergen die Gefahr des Mißbrauchs in sich. Deshalb zog es die öffentliche Hand bislang meist vor, die Bürger mit Wasser selbst zu versorgen. Bäckereien können dagegen ganz der Privatinitiative überlassen bleiben.

Öffentliche Aufgaben stehen nicht auf Dauer fest. Die Vertretungskörperschaft von morgen kann sich bezüglich dessen, was sie als öffentliche Aufgaben ansieht, anders entscheiden als die Vertretungskörperschaft von heute. Die Arbeitsvermittlung ist z. Z. noch eine öffentliche Aufgabe, die weitgehend von der öffentlichen Hand selbst erfüllt wird. Nicht-öffentliche Vermittlungsagenturen haben noch geringe Marktanteile. Aber können wir sicher sein, dass es nicht in wenigen Jahren ausschließlich nicht-öffentliche Vermittlungsbüros gibt? Öffentliche Aufgaben wandeln sich auch in ihrer Bedeutung. So können wir beobachten, dass die Wirtschaftsförderung, welche Städte und Gemeinden betreiben, einen immer höheren Stellenwert bekommt. Außerdem kommen ständig neue öffentliche Aufgaben hinzu. Ein typisches Beispiel ist die Entwicklungshilfe, eine Aufgabe, die bis zum Zweiten Weltkrieg allenfalls von Missionaren wahrgenommen wurde, nun jedoch von den entwickelten Ländern als öffentliche Aufgabe begriffen wird.

## 2. Die Besonderheiten öffentlicher Ziele

Öffentliche Betriebe und Verwaltungen sind auf das Gemeinwohl ausgerichtet. Sie verfolgen **gemeinwohlorientierte Ziele**. Mitunter werden die Betriebe und Verwaltungen auch als „**gemeinwirtschaftliche**“ Einrichtungen bezeichnet. Gemeinwohlorientierte Ziele können z. B. sein „Sicherheit im Straßenverkehr“ (als Ziel einer Straßenbaubehörde), „Schutz vor Straftaten“ (als Ziel der Polizei) oder „flächendeckendes, preiswertes Verkehrsangebot“ (als Ziel eines städtischen Busbetriebes). Gemäß dieser Ausrichtung steht - anders als in der nicht-öffentlichen Wirtschaft - der Zweck, die Aufgabe, das „Sachziel“ im Vordergrund; „Formalziele“, wie z. B. Kostendeckung oder Renditestreben, treten zurück.

Gemeinwohlorientierte Ziele verlangen uneigennütziges Handeln und damit eine besondere ethische Einstellung. Es geht immer um den Dienst an der Allgemeinheit („Dienstprinzip“; Oettle 1976 a, 15 ff.). Damit ist jedoch ein besonderes Problem verbunden; denn im allgemeinen bildet der Dienst im fremden Interesse - erst Recht der Dienst für die Allgemeinheit - eine schwächere Triebfeder als Tätigkeiten im eigenen Interesse. Deshalb muss nach Möglichkeiten gesucht werden, um das Handeln im Interesse des Gemeinwohls mit persönlichem Nutzen für den Handelnden zu verbinden. Mehr noch, benötigt werden Principal-Agent-Konzepte, die eine möglichst enge Beziehung zwischen dem erzielten Gemeinwohl und dem persönlichen Vorteil des Handelnden herstellen (zu institutionenökonomischen Ansätzen s. Budäus/Finger 1999, 335-339). Solange dieses Problem nicht gelöst ist, bleiben die gemeinwohlorientierten Ziele der Grund dafür, dass sich öffentliche Betriebe und Verwaltungen wesentlich schwerer steuern und kontrollieren lassen als nicht-öffentliche Einzelwirtschaften.

Der tiefere Grund liegt in der Tatsache, dass gemeinwohlorientierte Ziele Zielgrößen enthalten, die sich oft nur schwer definieren lassen und erst recht der unmittelbaren Messung entziehen. Folglich müssen zur Messung der Zielerreichung oder der -annäherung Ersatzgrößen, Indikatoren, verwendet werden. Indikatoren bilden das eigentlich zu Messende jedoch oft nur unzureichend ab. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass sich mitunter mehrere Indikatoren anbieten. Unter solchen Bedingungen lässt sich selten Verlässliches über die Zielerreichung aussagen. Die Güte des Verkehrsangebots eines städtischen Omnibusbetriebes kommt z. B. in der Frequenz der Verkehrsbedienung (z. B. 15-Minuten-Takt), der Höhe des Fahrpreises, dem Fahrzeugkomfort und der Dichte des Liniennetzes zum Ausdruck. Welcher Zustand entspricht nun der Zielsetzung „Gemeinwohl-Maximierung“ besser: Verkehr im 10-Minuten-Abstand bei einem Fahrpreis von 1,25 € oder Verkehr im 20-Minuten-Abstand bei einem Fahrpreis von 0,75 € (um nur zwei Indikatoren zu verwenden)? Eine allgemeingültige Antwort gibt es nicht. Das Problem liegt in der - notwendigerweise - subjektiven Auswahl der Beurteilungskriterien (Brede 1989).

In der nicht-öffentlichen Wirtschaft herrschen bessere Bedingungen. Nicht-öffentliche Betriebe verfolgen beispielsweise die Maximierung des Einkommens, Gewinns, Vermögens oder Marktanteils. Zwar bedürfen auch solche Zielgrößen der Interpretation, aber trotz Meinungsverschiedenheiten über die genauen Begriffsinhalte liegen die Interpretationsmöglichkeiten relativ dicht beieinander. Mit anderen Worten, in der Privatwirtschaft lässt sich meist hinreichend verlässlich beurteilen, inwieweit ein Ziel erreicht wurde oder nicht.

Das Messproblem ist für öffentliche Betriebe und Verwaltungen aus zwei Gründen von besonderer Bedeutung:

Erstens werden, wie erwähnt, durch das Messproblem Steuerung und Kontrolle auf allen Ebenen des Organisationsaufbaus erschwert. Wie will man zielführende Vorgaben präzise formulieren und deren Einhaltung zuverlässig kontrollieren, wenn sich die Zielgrößen der eindeutigen Messung entziehen? Schon der Träger der öffentlichen Aufgabe, in der Regel die Gebietskörperschaft, hat Schwierigkeiten, der Institution, die die Aufgabe erfüllen soll, zielführende Vorgaben zu machen. Wenn aber Vorgaben keine befriedigende Steuerung bewirken, muss auch die Wirkung von Kontrollmaßnahmen

unzureichend bleiben. Hier liegt ein zentrales Problem der Beziehungen zwischen dem Träger der öffentlichen Aufgabe und der mit der Durchführung betrauten Institution: Wie will man der Versuchung, sich der mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbundenen besonderen Pflichten zu entziehen, begegnen?

Zweitens müssen sich die Leiter öffentlicher Betriebe und Verwaltungen oft gegen das Vorurteil mangelnder Zielerfüllung oder unzureichender Effizienz zur Wehr setzen, ohne sich auf unangreifbare Zahlen stützen zu können. Selbstverständlich können sich unter dem Deckmantel schwer quantifizierbarer Ziele auch Schlendrian oder mangelhafte Pflichterfüllung breitmachen. Aber wenn gar das Gegenteil, also der Erfolg besonderer Anstrengung, ohne Beachtung bleibt oder fehlgedeutet wird, ist die Situation demotivierend. Unter solchen Fehldeutungen haben vor allem die Manager jener öffentlichen Betriebe zu leiden, die im Interesse gemeinwohlorientierter Ziele defizitär arbeiten *müssen*. Wenn ihre Betriebe mit gewinnbringenden privatwirtschaftlichen Betrieben verglichen werden - was häufig geschieht -, wie wollen sie nachweisen, dass sie doch erfolgreich gewirtschaftet haben? Wir werden beide Schwierigkeiten noch ausführlicher erörtern.<sup>8</sup>

Beachtung sollte die Tatsache finden, dass gute und schlechte Erfüllung gemeinwohlorientierter Ziele häufig nicht anders erklärt werden kann als mit der Persönlichkeitsstruktur der maßgeblichen Führungskräfte. Das heißt, genauso wie in der Privatwirtschaft scheinen über Erfolg oder Mißerfolg einer öffentlichen Verwaltung oder eines öffentlichen Betriebes letztlich die Strukturen der verantwortlichen Personen zu entscheiden. Falls die These stimmt, sind die aus dem Charakter gemeinwohlorientierter Ziele resultierenden Schwierigkeiten der Steuerung und Kontrolle gar nicht so wichtig. Wichtiger ist es dann, Führungskräfte zu finden, die motiviert werden können, sich im Interesse der Allgemeinheit zu engagieren.

Auf weitere Einzelheiten, insbesondere der Zielbildung und Messung der Zielerfüllung, gehen wir im Zusammenhang mit der Nutzwertanalyse (s. S. 172f., 175-177, 268-270) ein.

#### **Anmerkung**

*Schon jetzt sei darauf aufmerksam gemacht, dass sich das Problem schwieriger Messbarkeit gemeinwohlorientierter Zielerfüllung an vielen Stellen und unter verschiedenen Etiketten bemerkbar macht, insbesondere bei Privatisierungsentscheidungen (s. S. 47-50), beim Anreizproblem (s. S. 163 - 165), bei der Bemessung von Haushaltsmitteln bzw. der Projektbewertung (s. S. 171) und bei den Themen Kontrolle/Evaluation s. S. 187) und Wirkungsrechnung (s. S. 207 - 210). Die Schwierigkeiten mit der Messung gemeinwohlorientierter Zielerfüllung machen eines der wichtigsten Probleme der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre aus.*

---

<sup>8</sup> Auf die Beziehungen zwischen der Motivation und den Möglichkeiten der Ergebnismessung wird im Zusammenhang mit Anreizmöglichkeiten eingegangen (s. S. 161-166). Die aus den Messschwierigkeiten resultierenden Steuerungs- und Kontrollprobleme durchziehen das ganze Buch.

### 3. Der Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben

Üblicherweise wird die Beziehung zwischen Zielen und Aufgaben als Mittel-Zweck-Beziehung verstanden. Danach bilden Aufgaben das Mittel, um ein Ziel zu erreichen. Gängige Definitionen (z. B. Brede 1989, 1867; Diederich 1989, 1856) lauten

**Ziel** = angestrebtes (Ereignis, Zustand oder ähnliches)

**Aufgabe** = Verpflichtung zu zielgerichtetem Handeln.

So dient z. B. die Pflicht der Arbeitsverwaltung (= Aufgabe) zur Arbeitsvermittlung (= Handeln) der größtmöglichen Senkung der Arbeitslosenzahlen (= Ziel).

Ziele, Aufgaben und die aus den Aufgaben resultierenden Handlungen werden nur selten begrifflich voneinander getrennt. Gerade in amtlichen Schriftstücken finden sich häufig Vermischungen. Sie können jedoch als weitgehend unschädlich betrachtet werden. Niemand würde sich z. B. daran stören, wenn erklärt würde, eine der wichtigsten Aufgaben der Arbeitsverwaltung sei die Arbeitsvermittlung oder: der Arbeitsverwaltung sei die Aufgabe gestellt, für die Senkung der Arbeitslosigkeit zu sorgen. Was macht es schon, wenn man Ziele oder Handlungen als Aufgaben bezeichnet? Was macht es schon, wenn nur die Arbeitsvermittlung, nicht aber die *Verpflichtung* zur Arbeitsvermittlung als Aufgabe bezeichnet wird? Auch in der bloßen Etikettierung einer Handlung als Aufgabe kommt schon der Imperativ zum Ausdruck. Wichtig ist letzten Endes, dass man sich der logischen Unterschiede zwischen Zielen, Aufgaben und Handlungen bewußt bleibt und nicht etwa den Weg schon als Ziel ansieht. Die begrifflichen Unterschiede werden vor allem dann gebraucht, wenn über neue Leitbilder (= Ziele) nachzudenken ist oder wenn geprüft werden muss, ob das herkömmliche Aufgabenverständnis einer Institution noch zu den gesteckten Zielen führt.

Verwirrend kann auch die häufig in der Literatur vorzufindende Übung sein, Aufgaben als *Sachziele* zu bezeichnen. Der Sprachgebrauch hat seinen Grund in der Tatsache, dass viele Aufgaben mit Maximierungs-, Minimierungs- oder Optimierungs-Pflichten verbunden sind. Für die Bundesanstalt für Arbeit lautet die Aufgabe, Arbeit zu vermitteln, d. h. Arbeitslose auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen. Sachziele beantworten: „Was wird von der Einzelwirtschaft verlangt, welche Leistungen sind gefordert?“ Von den Sachzielen sind die *Formalziele* zu unterscheiden (zu den Begriffen Sach- und Formalziel s. Kosiol 1968, 261). Sie stellen die Antwort auf die Frage dar: „Wie, d. h. nach welchen betriebswirtschaftlichen Prinzipien, sind die Leistungen zu erstellen?“ Formalziele für öffentliche Verwaltungen sind z. B. die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. - Um Verwirrung zu vermeiden, sollen im weiteren die Begriffe „Sach-“ und „Formalziel“ möglichst nicht verwendet werden. Statt von „Sachzielen“ wird von „Aufgaben“ die Rede sein.

Ziele und Aufgaben sind aus der Sicht öffentlicher Betriebe und Verwaltungen zunächst als *exogene* Größen zu betrachten. Sie sind in öffentlichen Einzelwirtschaften von außen vorgegeben. Aber dem steht nicht entgegen, dass sich öffentliche Einzelwirtschaften auch selbst Ziele und Aufgaben setzen können. Dann jedoch muss es sich bei solchen *endogenen* Zielen und Aufgaben um abgeleitete handeln, abgeleitet aus den exogenen Zielen.

Exogene Ziele öffentlicher Betriebe und Verwaltungen kommen durch den Willen des jeweiligen Trägers zustande, also in der Regel durch Beschluss einer staatlichen oder kommunalen Vertretungskörperschaft. Träger z. B. der Bundesanstalt für Arbeit ist der Bund. Dementsprechend müssten sich eigentlich Aussagen zur Zielsetzung der Bundesanstalt für Arbeit in dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz zur Errichtung dieser Bundesanstalt finden. Der Gesetzgeber hat jedoch darauf verzichtet, seine die Bundesanstalt betreffenden Ziele explizit zu formulieren, und sich statt dessen - wie so häufig - damit begnügt, in dem Errichtungsgesetz nur die Aufgaben der Anstalt festzulegen. Natürlich können Aufgaben nur aus Zielen erwachsen; insofern sind die Ziele doch fixiert worden - freilich nur unausgesprochen.

Der Verzicht auf die explizite Benennung von Zielen hat u. a. sprachliche Gründe. Es fällt leichter, statt der Ziele einfach die sich daraus ergebenden Aufgaben zu benennen - zum einen weil es oft weniger pathetisch klingt, zum anderen weil die Aussagen konkreter werden.

### **Beispiele**

*„Hebung des Bildungsstandes auf dem Gebiet beruflicher Kenntnis und Fähigkeiten“ (Ziel) vs. „Einrichtung und Betrieb einer Berufsschule“ (Aufgabe) oder „zusätzliche Erkenntnisse über die Verhältnisse in den oberen Schichten der Erdatmosphäre“ vs. „Bau eines Forschungssatelliten“.*

Hinzu kommt die Furcht von Politikern, mit ihren Taten an den hehren Zielvorgaben gemessen zu werden. So lässt man die Ziele lieber aus dem Spiel und beschränkt sich auf die Vorgabe von Pflichten („Aufgaben“), die andere, nämlich die öffentlichen Betriebe und Verwaltungen, zu erfüllen haben. Die Verantwortung für eventuelles Versagen gegenüber dem gesteckten Ziel wird auf diese Weise verschleiert und abgewälzt.

Da eine Mittel-Zweck-Beziehung zwischen Zielen und Aufgaben besteht, kann, wie eben gezeigt, die Aufgabe aus dem Ziel abgeleitet oder umgekehrt aus einer Aufgabe auf das übergeordnete Ziel geschlossen werden. Häufig ergeben sich aus Aufgaben weitere Ziele, so dass ein Ableitungsprozess in Gang kommt, der zu immer neuen, nunmehr untergeordneten Aufgaben und Zielen führt. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen:

Wie schon erwähnt, kann ein Ziel der Bundesanstalt für Arbeit in der größtmöglichen Senkung der Arbeitslosenzahlen gesehen werden. Als eine Aufgabe ergibt sich daraus die Pflicht zur Arbeitsvermittlung. Soll nun diese Aufgabe in Taten umgesetzt werden, sind erneut Leitideen, d. h. Ziele, erforderlich, aber nunmehr konkretere Ziele, als sie der Bundesanstalt als Ganzes von außen vorgegeben sind. Jetzt ist die Bundesanstalt selbst gefordert, Ziele zu entwickeln und daraus Aufgaben abzuleiten, nun ist der Übergang von exogenen Zielen und Aufgaben zu endogenen erforderlich. Ein selbstgestecktes, endogenes Ziel könnte z. B. lauten, dafür zu sorgen, dass alle Jugendlichen, die dies wünschen, eine Lehrstelle erhalten. Eine sich daraus ergebende Aufgabe könnte beispielsweise eine Aufklärungsaktion über Ausbildungsberufe sein.

Ein solcher Prozess der Herausbildung von Zielen aus Aufgaben bzw. von Aufgaben aus Zielen setzt sich gewöhnlich bis auf die unterste Durchführungsebene der Organisationshierarchie fort. Das ist einleuchtend; denn sinnvolles Handeln ohne Aufgaben ist ebensowenig denkbar wie die Gestaltung

einer Aufgabe ohne Ziel. Gleichwohl sei noch einmal daran erinnert, dass Ziele und Aufgaben nicht immer explizit formuliert werden. Mitunter bleiben die Ziele im Bereich des nur unbewußt Wahrgenommenen.

Aus dem geschilderten Zusammenhang zwischen Zielen und Aufgaben ergibt sich, dass jede Einzelwirtschaft gleichsam von einem Netz miteinander verwobener Ziele und Aufgaben überzogen ist bzw. sein sollte. Das Netz entspricht dem hierarchischen Aufbau des Organisationsgefüges, es besitzt eine baumartige Struktur, beginnend mit der obersten Zielsetzung und der obersten Aufgabe. Nur das Ziel und die Aufgabe im Ausgangspunkt sind von außen vorgegeben, zählen also zu den hier zu behandelnden Rahmenbedingungen öffentlicher Einzelwirtschaften; die nachfolgenden Ziele und Aufgaben sind endogen begründet. Letztere stehen im Zentrum der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre.

Zum Schluss sei noch einmal in einem Schema zusammengestellt, welche Beziehungen zwischen öffentlichen Aufgaben und den übrigen Stichworten bestehen, die bisher in diesem Kapitel behandelt wurden (Abb. 2).

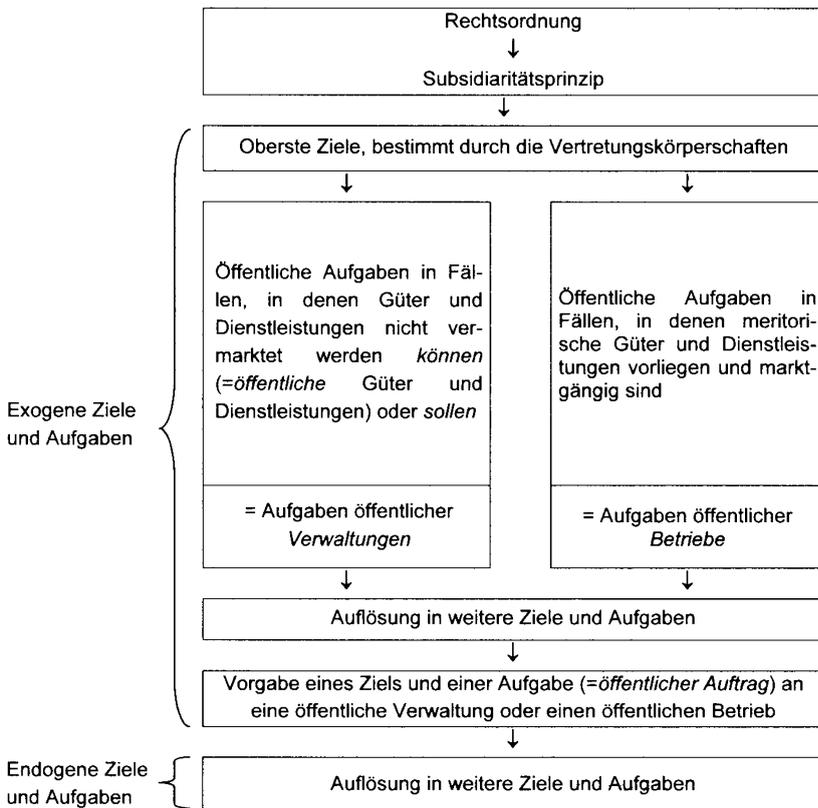


Abb. 2: Ziele und Aufgaben öffentlicher Betriebe und Verwaltungen

#### 4. Organisatorische Möglichkeiten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Eine öffentliche Aufgabe kann durchgeführt werden durch

- (1) eine Verwaltung,
- (2) einen staatlichen (genauer: staatlichen oder kommunalen) Betrieb,
- (3) einen nicht-staatlichen Betrieb (oder Haushalt),
- (4) einen gemischtwirtschaftlichen Betrieb.

##### Erläuterungen:

**Zu (1):** Das typische Beispiel der Erfüllung einer Aufgabe durch die öffentliche Verwaltung bildet die Zulassung von Kraftfahrzeugen.

**Zu (2):** In vielen Fällen haben Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben eigene Betriebe eingerichtet. Sie dienen den Gebietskörperschaften als Instrumente („**Instrumentalthese**“, s. Thiemeyer 1990, 6, ders. 1991, bes. 128 f.) zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Die Gebietskörperschaften fungieren als **Träger** ihrer Betriebe. Die unmittelbare Trägerfunktion üben Verwaltungen (Behörden, Ämter) aus.

In der Beziehung zwischen Verwaltung als Träger und Betrieb kommt die schon erwähnte Tatsache zum Ausdruck, dass die oberste Zielsetzung bzw. Aufgabe eines öffentlichen Betriebes stets aus übergeordneten Zielen und Aufgaben abgeleitet ist. Außerdem verbirgt sich dahinter die gesamte Principal-Agent-Problematik der öffentlichen Wirtschaft (Picot/Wolff 1994; Greiling 1996, 105-195; Budäus/Finger 1999, 335-339) - z. B. die immer wieder zu beobachtenden Versuche öffentlicher Betriebe, sich vom Träger zu emanzipieren.

Begründet wird der Vorzug der Aufgabenerfüllung durch einen Betrieb statt durch eine Verwaltung mit der Tatsache, dass sich für bestimmte Aufgaben Betriebe besser eignen als Verwaltungen. Letztlich liegt der Grund in der Natur der nach den öffentlichen Aufgaben zu erstellenden Güter oder Dienstleistungen. Sofern sie marktgängig sind, erst recht wenn sie tatsächlich vermarktet werden, empfiehlt es sich, die Aufgabe im Rahmen eines Betriebes statt einer Behörde oder eines Amtes zu erfüllen.

**Zu (3):** Der Private kann sich an der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe auf verschiedene Weise beteiligen. In Frage kommen z. B. vertragliche Verpflichtungen (Dienst-, Werk- oder Konzessionsverträge u. ä.) oder Verpflichtungen auf der Grundlage eines Gesetzes (Greiling 1996, 39-43).

Gesetzliche Vorschriften, die nicht-staatliche (wie staatliche) Betriebe auf eine bestimmte Form der Erfüllung öffentlicher Aufgaben festlegen, führen zur sog. „**öffentlichen Bindung**“ oder „**Regulierung**“ (Thiemeyer/Böhret/Himmelmann 1983).

Beispiele: nicht-staatliche Krankenhäuser wirken an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit und müssen genauso wie staatliche Krankenhäuser bestimmten Auflagen des Gesetzgebers gehorchen.

Im Extremfall, wenn sich der nicht-staatliche Betrieb oder Haushalt der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht entziehen kann - wenn es also nicht nur um die *Art und Weise* der Aufgabenerfüllung geht -, spricht man von „**Indienstnahme**“. Beispiele: Grundstücksbesitzer sind verpflichtet, öffentliche Gehwege, die an ihrem Grundstück vorbei führen, von Schnee und Eis zu befreien; Bezirksschornsteinfeger müssen Abgasuntersuchungen vornehmen; Notare haben Urkunden zu beglaubigen (s. dazu Greiling 1996, 45 f.).

Es ist auch möglich, dass Private zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit hoheitlichen Rechten **beliehen** werden. Beispiel: Ausstattung eines Bewachungsunternehmens mit polizeilichen Befugnissen (s. dazu Erichsen/Martens 1983, 556; Greiling 1996, 44).

Sonderfälle vertraglicher Erfüllung öffentlicher Aufgaben sind das Betreibermodell und der Betriebsführungsvertrag. Beim **Betreibermodell** (Kirchhoff/Müller-Godeffroy 1996, 95-102) bedient sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer eigenen gesetzlichen Verpflichtungen - z. B. zur Abwasserbeseitigung - eines privaten „Sub-Unternehmers“, der die Kläranlage plant, finanziert, baut, betreibt und dafür von der Gebietskörperschaft aus dem Beitrags- und Gebührenaufkommen honoriert wird. Beim **Betriebsführungsvertrag** holt sich die öffentliche Hand einen privaten Unternehmer in den von ihr bereits errichteten Betrieb. In beiden Fällen erfüllt der Private für die öffentliche Hand die gestellte Aufgabe, tritt jedoch nach außen nicht in Erscheinung. - Das Betreibermodell ist vor allem zur Mobilisierung privaten Kapitals für öffentliche Projekte entwickelt worden (s. auch S. 42, 102).

Erfreulicherweise bedarf es zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private gar nicht immer des „Heranziehens“. Häufig werden öffentliche Aufgaben auch freiwillig übernommen. Hier ist vor allem der (neben dem staatlichen und dem nicht-staatlichen) sog. Dritte Sektor zu nennen, die Non-Profit-Organisationen („NPOs“). Das sind zumeist karitative Einrichtungen der Kirchen und Wohlfahrtsverbände, aber auch manche Stiftungen und Selbsthilfeeinrichtungen, die Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, Kindergärten, Museen u. ä. betreiben. Wer wollte bezweifeln, dass sie sich - die öffentliche Hand ergänzend oder ersetzend - an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligen (Weisbrod 1988; Wilkens 1999).

Mitunter wirken auch Genossenschaften an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit. Zu denken ist z. B. an Wohnungsgenossenschaften, die dem sozialen Wohnungsbau dienen, oder an genossenschaftliche Kreditinstitute (Volks- und Raiffeisenbanken), die - wie die öffentlichen Kreditinstitute - als wesentliche Elemente des Gruppenwettbewerbs in dieser Branche gelten.

Die Beteiligung nicht-öffentlicher Einzelwirtschaften an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird vom Staat gefördert.

**Zu (4):** Beteiligt sich die öffentliche Hand an einem **gemischtwirtschaftlichen Betrieb**, muss mit der Höhe der Kapitalbeteiligung dafür gesorgt werden, dass sie einen maßgeblichen Einfluss auf die wichtigsten unternehmerischen Entscheidungen behält. In organisatorischer Hinsicht reicht es der

öffentlichen Hand gewöhnlich aus, dass sie im Aufsichtsorgan vertreten ist. Die Auswahl der Unternehmensleitung (Vorstand oder Geschäftsführung) überlässt sie dann der privaten Kapitalseite.

**Hinweis**

*Die Durchführung öffentlicher Aufgaben ist von der Kontrolle (s. dazu S. 184-187) zu trennen. Daraus ergibt sich, dass die öffentliche Hand (oder eine übergeordnete Verwaltungseinheit) in jedem Falle Steuerungs- und Kontrollaufgaben behält, welche Form der Durchführung einer öffentlichen Aufgabe auch immer gewählt wird. Steuerung und Kontrolle entfallen erst dann, wenn die öffentliche Aufgabe selbst nicht mehr besteht.*

## 2. Kapitel: Begriffliche Abgrenzungen, Einteilung und Bedeutung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen

### A. Begriffliche Abgrenzungen

Öffentliche Betriebe und Verwaltungen werfen ein zweifaches Abgrenzungsproblem auf. Sie sind erstens von den nicht-öffentlichen Einzelwirtschaften<sup>9</sup> zu unterscheiden, und zweitens bedarf es der Abgrenzung der Betriebe von den Verwaltungen.

Ältere Literatur (von van Aubel 1959 bis Eichhorn 1991, 600) bevorzugte als Abgrenzungskriterium für „öffentlich/nicht-öffentlich“ die Kapitalbeteiligung bzw. Ausstattung durch die öffentliche Hand. Die erforderliche Höhe der Kapitalbeteiligung war allerdings immer strittig. Heute wird gefordert, die *Aufgabenstellung* zum Abgrenzungskriterium zu wählen. In der Tat sprechen dafür gewichtige Gründe. Es ist die besondere Aufgabenstellung, die zur Schaffung öffentlicher Betriebe und Verwaltungen führt, und es sind die Besonderheiten der Aufgabenstellung oder Zielsetzung, die nach anderen Problemlösungen rufen, als wir sie von Unternehmen mit Ausrichtung auf privatwirtschaftliche Interessen her kennen. Außerdem werden öffentliche Kapitalbeteiligungen mehr und mehr aufgegeben.

Was liegt da näher, als auch die Definition des öffentlichen Betriebes mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu verbinden? Aber bei näherer Prüfung zeigt sich, dass es zu absonderlichen Ergebnissen führte, wählte man als – einziges - konstitutives Merkmal des Begriffs „öffentlicher Betrieb“ oder „öffentliche Verwaltung“ die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. So müssten z. B. private Landschaftsgärtnereien, die beauftragt sind, städtische Grünanlagen zu pflegen, ebenso dazu gezählt werden wie Betriebe des Dualen Systems, obwohl in beiden Fällen bewußt nicht-öffentliche Betriebe eingesetzt werden sollen.

Abhilfe schafft erst ein zusätzliches, zweites Abgrenzungskriterium: die – dauerhafte – Dominanz von Sachzielen gegenüber Formalzielen. Für die private Landschaftsgärtnerei oder den privaten Recyclingbetrieb brauchen selbstverständlich Gemeinwohlinteressen nicht im Vordergrund zu stehen. Anders sieht es im Falle der Stadtgärtnerei aus, die ebenfalls städtische Grünanlagen zu pflegen hat. Für sie haben im Zweifel Formalziele, wie das Erwerbsstreben, zugunsten ihrer im Gemeinwohlinteresse liegenden Sachaufgaben zurückzutreten. Sie – und nicht die private Landschaftsgärtnerei – ist in unserem Sinne ein öffentlicher Betrieb.

Ebenfalls zu den öffentlichen Betrieben im beschriebenen Sinne zählen die **gemischtwirtschaftlichen Betriebe**, sofern sie öffentliche Aufgaben erfüllen und die öffentliche Hand die Sachzielo-

---

<sup>9</sup> Als **Einzelwirtschaft** wird eine Wirtschaftseinheit bezeichnet, die relativ selbständig über knappe Ressourcen verfügen kann. Einzelwirtschaften können Teile komplexer Betriebs- oder Verwaltungskörper sein. Es sind also auch Abteilungen, Dezernate, Ämter als „Betriebe“ oder „Verwaltungen“ anzusehen. Näheres durch die nachfolgenden Definitionen.

minanz durchzusetzen vermag. Die Kennzeichnung als „gemischtwirtschaftlicher Betrieb“ bezieht sich auf die gemeinsame Kapitalbeteiligung der öffentlichen Hand und der privaten Seite. (Gemischtwirtschaftliche Betriebe dürfen nicht mit **gemischt-öffentlichen** verwechselt werden, also solchen, an denen mehrere öffentliche Träger – aber nur öffentliche – beteiligt sind. Ein Flughafen mit den Trägern Stadt, Land und Bund wäre dafür ein Beispiel.)

Selbstverständlich gibt es Betriebe, die gänzlich von der öffentlichen Hand mit Eigenkapital ausgestattet sind. Wir nennen sie der sprachlichen Einfachheit halber **staatliche Betriebe**, wohl wissend, dass das Eigenkapital von einer Kommune aufgebracht sein kann. Das Gegenstück, also Betriebe, an denen allein Private kapitalmäßig beteiligt sind, werden hier als **nicht-staatliche Betriebe**, mitunter auch kurzerhand als private bezeichnet.

Schließlich ergibt sich aus den beiden Abgrenzungskriterien „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“ und „Sachzieldominanz“, dass auch sog. **Universaldienste** zu den öffentlichen Betrieben gehören. Universaldienste sind solche Infrastrukturbetriebe, die vom Staat – unabhängig davon, wer sie mit Eigenkapital ausgestattet hat – zu einem flächendeckenden Leistungsangebot zu genau festgelegten Mindeststandards verpflichtet sind. Beispiele für Universaldienste sind die Post- und die Telekommunikationsbetriebe (s. dazu u. a. Kirchner 2002 a, Kirchner 2002 b, 133).

Für die Unterscheidung zwischen öffentlichen *Betrieben* und öffentlichen *Verwaltungen* gibt es nur ein taugliches Kriterium: die Marktgängigkeit der erstellten Güter oder Dienstleistungen. Öffentliche *Betriebe* sind danach solche, deren erstellte Güter oder Dienstleistungen marktfähig sind, öffentliche *Verwaltungen* solche, auf die das Kriterium nicht zutrifft. Marktgängigkeit heißt nicht, dass die erstellten Güter oder Dienstleistungen auf dem Markt tatsächlich angeboten werden. Es reicht schon aus, dass nach herrschender Konvention nichts dagegen spräche, sie als Ware oder Dienstleistung auf dem Markt gegen Entgelt anzubieten. Somit definieren wir:

*Ein öffentlicher Betrieb („öffentliches Unternehmen“) ist eine Einzelwirtschaft, die öffentliche Aufgaben erfüllt, für die Sachziele dauerhaft vor Formalzielen rangieren und deren erstellte Güter oder Dienstleistungen marktfähig sind.*

*Eine öffentliche Verwaltung ist eine Einzelwirtschaft, die öffentliche Aufgaben erfüllt, für die Sachziele dauerhaft vor Formalzielen rangieren und deren erstellte Güter oder Dienstleistungen nicht marktfähig sind.*

Hinsichtlich des Betriebs- oder Verwaltungscharakters von Einzelwirtschaften gibt es ein Kontinuum. Es reicht von Einzelwirtschaften, die eindeutigen Betriebscharakter haben, bis zu Einzelwirt-