



Öffentliche Unternehmen

Einführung unter Berücksichtigung
betriebswirtschaftlicher, volkswirt-
schaftlicher und rechtlicher Aspekte

Von
Dr. Holger Mühlenkamp
Universität Lüneburg

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mühlenkamp, Holger:

Öffentliche Unternehmen : Einführung unter Berücksichtigung
betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher
Aspekte / von Holger Mühlenkamp. – München ; Wien :
Oldenbourg, 1994

ISBN 3-486-23009-3

© 1994 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

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.

Gesamtherstellung: Grafik + Druck, München

ISBN 3-486-23009-3

Vorwort

Zu öffentlichen Unternehmen (Verwaltungen) bzw. bestimmten Aspekten öffentlicher Unternehmen existiert je nach Betrachtungsstandpunkt eine mehr oder weniger große Zahl von Lehrbüchern und Abhandlungen. Neben der von juristischem Gedankengut geprägten Literatur {z.B. *Backhaus* (1980), *Püttner* (1985)} und der aus betriebswirtschaftlicher Sicht auf öffentliche Verwaltungen gerichteten Literatur {z. B. *Reichard* (1987), *Gornas / Beyer* (1991)} sind Abhandlungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive {z.B. *Blankart* (1980), *Rees* (1984), *Bös* (1989)} vorhanden. Ferner ist eine - international fast unüberschaubare - Zahl von Publikationen auf dem Markt, die sich ausgewählten Aspekten öffentlicher Unternehmen {z.B. *Boadway / Wildasin* (1984), *Stiglitz* (1988), *Finsinger* (1991), *Blankart* (1991)} beschäftigen.

Um aktuelle betriebswirtschaftliche Lehrbücher¹ und Literatur, die fächerübergreifend rechtliche Rahmenbedingungen, betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt, scheint es eher schlecht bestellt.² Gerade für öffentliche Unternehmen ist aber nach meiner Einschätzung eine fächerübergreifende Betrachtung angemessen.

Dieser Sachverhalt gab den Anstoß zur Erstellung des vorliegenden Buches. Auf eine Wiederholung des allgemeinen betriebs- oder volkswirtschaftlichen Lehrstoffes wird - soweit möglich - verzichtet. Stattdessen wird versucht, einen Überblick über spezielle Fragen in Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen zu bieten. Der ökonomischen Betrachtung sind grundlegende rechtliche Rahmenbedingungen und die für öffentliche Unternehmen in Frage kommenden Rechtsformen vorangestellt.

Das Skript entstand in den Wintersemestern von 1991/92-1993/94 in Zusammenhang mit meiner Vorlesung "Einführung in die Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Betriebe und Verwaltungen". Es ist sicherlich (noch) nicht "perfekt". Verbesserungsvorschläge nehme ich gerne entgegen.

Holger Mühlenkamp

¹ Leider nicht mehr auf aktuellem Stand sind die Monographien von *Oettle* (1967) und *Thiemeyer* (1975).

² Literaturübersichten bzw. Rezension der derzeit vorhandenen deutschsprachigen Lehrbücher zur Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Betriebe und Verwaltungen finden sich bei *Brede* (1992) und *Eichhorn* (1992).

Inhaltsverzeichnis

- 1. Was sind öffentliche Unternehmen?..... 1
 - 1.1 Öffentliche Unternehmen versus private Unternehmen 1
 - 1.2 Öffentliche Unternehmen versus öffentliche Verwaltungen 4
 - 1.2.1 Öffentliche Unternehmen als Teil der Verwaltung..... 4
 - 1.2.2 Exkurs: Hoheitsbetriebe, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Unternehmen 6
 - 1.2.3 Öffentliche Unternehmen und öffentliche Haushalte..... 7
 - 1.3 Weitere Abgrenzungen 8
 - 1.3.1 Überschuß-, Kostendeckungs- und Zuschußbetriebe..... 8
 - 1.3.2 Öffentliche versus gemeinnützige bzw. gemeinwirtschaftliche Unternehmen 10
 - 1.3.3 Öffentliche versus öffentlich gebundene Unternehmen..... 10
 - 1.4 Resümee 11
- 2. Rechtliche Rahmenbedingungen 12
 - 2.1 Rechtliche Zulässigkeit öffentlicher Unternehmen 13
 - 2.2 Bestimmungen zur Wahl der Rechtsform..... 16
 - 2.3 Resümee 17
- 3. Rechtsformen 18
 - 3.1 Öffentlich-rechtliche Rechtsformen..... 18
 - 3.1.1 Regiebetriebe 18
 - 3.1.2 Betriebe nach § 26 BHO/LHO 19
 - 3.1.3 Eigenbetriebe 21
 - 3.1.4 Sondervermögen des Bundes und der Länder..... 24
 - 3.1.5 Rechtsfähige Anstalten..... 25
 - 3.1.6 Körperschaften des öffentlichen Rechts insbesondere Zweckverbände 26
 - 3.1.7 Stiftungen des öffentlichen Rechts..... 29
 - 3.2 Private Rechtsformen 31
 - 3.2.1 Der eingetragene Verein..... 32
 - 3.2.2 Die Genossenschaft..... 33
 - 3.2.3 Kapitalgesellschaften 35
 - 3.3 Empirischer Befund 37

4.	Einflußnahme- und Überwachungsmöglichkeiten.....	42
4.1	Exkurs: Definitionen und Funktionen von "Überwachung" und "Kontrolle"	43
4.1.1	Der betriebswirtschaftliche Überwachungsbegriff.....	43
4.1.2	Der juristische Kontrollbegriff.....	48
4.2	Überblick über die Einflußnahme- und Überwachungsmöglichkeiten.....	49
4.3	Struktur und Aufgaben der Beteiligungsverwaltung	51
4.4	Der Einfluß der öffentlichen Hand in Unternehmensorganen bzw. auf Unternehmensorgane	54
4.4.1	Eigenbetriebe	55
4.4.2	Anstalten des öffentlichen Rechts	58
4.4.3	Kapitalgesellschaften	60
4.4.4	Resümee	68
5.	Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen.....	70
5.1	Wirtschaftspläne	70
5.2	Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen.....	72
5.2.1	Haushaltsrechtliche und handelsrechtliche Jahresabschlüsse	73
5.2.2	Prüfung des Jahresabschlusses	75
5.3	Ordnungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung, Betätigungsprüfung.....	78
5.4	Die Adressaten der Jahresabschlüsse und Prüfungsergebnisse	80
5.5	Resümee	81
6.	Mitbestimmung und Personalwirtschaft	84
6.1	Mitbestimmung	84
6.1.1	Mitwirkung und Mitbestimmung im Betrieb	84
6.1.2	Mitbestimmung in der Unternehmung	88
6.1.3	Resümee	90
6.2	Entlohnungssysteme, dienstrechtliche und tarifliche Regelungen.....	91
6.2.1	Entlohnungssysteme.....	91
6.2.1.1	Beamtenbesoldung.....	91
6.2.1.2	Gehälter der Angestellten und Löhne der Arbeiter	94
6.2.2	Dienstrecht	96
6.2.3	Resümee	97

7. Finanzierung	99
7.1 Finanzierungsarten	99
7.1.1 Außenfinanzierung	101
7.1.1.1 Einlagen- bzw. Beteiligungsfinanzierung	101
7.1.1.1.1 Privatrechtliche Organisationsformen ohne Börsenzugang	101
7.1.1.1.2 Privatrechtliche Organisationsformen mit Börsenzugang ("Große Aktiengesellschaften")	103
7.1.1.1.3 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	104
7.1.1.1.4 Resümee	104
7.1.1.2 Kreditfinanzierung	105
7.1.1.2.1 Instrumente der langfristigen Fremdfinanzierung	106
7.1.1.2.2 Haushaltsrechtliche Bestimmungen zur Kreditaufnahme	114
7.1.2 Innenfinanzierung	116
7.1.2.1 Offene Selbstfinanzierung	117
7.1.2.2 Stille Selbstfinanzierung	119
7.1.2.3 Finanzierung aus Abschreibungen	119
7.1.2.4 Finanzierung aus Rückstellungen	119
7.1.2.5 Finanzierung aus Kapitalfreisetzung	120
7.2 Notwendiges Eigenkapital	120
7.2.1 Rechtliche Bestimmungen	120
7.2.2 Funktionen des Eigenkapitals	122
7.2.3 Beurteilung und Empirie	125
8. Besteuerung	129
8.1 Gewerbesteuer	130
8.2 Vermögensteuer	133
8.3 Körperschaft- und Kapitalertragsteuer	133
8.3.1 Körperschaftsteuer	134
8.3.2 Kapitalertragsteuer (KapSt)	135
8.3.3 Ermittlung der Gesamtbelastung	136
8.3.4 "Schütt-aus-hol-zurück-Verfahren"	137

8.3.5	Vergleich von Betrieben gewerblicher Art und Kapitalgesellschaften	138
8.3.6	Unternehmensverbund	139
8.4	Umsatzsteuer	141
8.5	Steuerliche Auswirkungen der "Gemeinnützigkeit"	143
8.6	Resümee	143
9.	Auftragsvergabe	145
9.1	Notwendigkeit der Reglementierung staatlicher Käufe	145
9.2	Vergabebedingungen	146
9.3	Ökonomische Beurteilung	150
9.3.1	Die Niedrigpreisregel und der "Fluch des Gewinners"	150
9.3.2	Anreize zur Bildung von Angebotskartellen	153
9.3.3	Verschwendungsanreize bei Kostenerstattungsverträgen	156
9.3.4	Die Wirkung von Preissubventionen.....	159
10.	Preispolitik	162
10.1	Rechtliche Rahmenbedingungen	162
10.2	Ökonomische Analyse	163
10.2.1	Möglichkeiten der Preissetzung eines Mehrproduktunternehmens bei steigenden Skalenerträgen in Abhängigkeit von Verbundvorteilen und Marktzutrittsmöglichkeiten.....	167
10.2.2	Möglichkeiten der Gemeinkostenaufteilung	177
10.2.3	Preisbildung bei Spitzenlasten (Peak Load Pricing)	179
10.3	Resümee	183
11.	Literatur	186
	Index	195

1. Was sind öffentliche Unternehmen?

Zur Kennzeichnung von Produktionsbetrieben werden im allgemeinen Sprachgebrauch und auch in der Literatur unterschiedliche Begriffe verwendet. In der Betriebswirtschaftslehre wird in unterschiedlicher Form zwischen "**Unternehmungen**" und "**Betrieben**" differenziert. Manche Autoren begreifen den "Betrieb" als Obergriff über alle Produktionseinheiten und die "Unternehmung" als eine Erscheinungsform des "Betriebes", andere fassen die "Unternehmung" als dem "Betrieb" übergeordneten Begriff auf und wieder andere betrachten beide Wörter als nebeneinander stehend in dem Sinne, daß der "Betrieb" die produktionswirtschaftliche und die "Unternehmung" die finanzwirtschaftliche oder juristische Seite abbildet.¹ Im täglichen Sprachgebrauch und im Steuerrecht tauchen auch Bezeichnungen wie "Firma", "Gewerbebetrieb", "gewerbliches Unternehmen", "Geschäftsbetrieb" usw. auf.

Für öffentliche Produktionseinheiten werden großenteils die Termini "**öffentliche Unternehmen**" und "**öffentliche Betriebe**" synonym verwendet.² Da an dieser Stelle der bestehenden Terminologie keine weitere Variante hinzugefügt werden soll, werden im weiteren Verlauf dieses Manuskriptes die beiden letztgenannten Bezeichnungen ebenfalls gleichbedeutend eingesetzt.

Bei der inhaltlichen Füllung des Begriffs "öffentliches Unternehmen" bzw. "öffentlicher Betrieb" stellen sich unabhängig von der Begriffswahl dennoch zwei wesentliche Fragen:

- Was unterscheidet öffentliche von privaten Unternehmen?
- Wo liegt der Unterschied zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen?

Nach der Ziehung dieser Grenzlinien werden zur Orientierung noch einige weitere in der einschlägigen Literatur verbreitete Begriffe erläutert, die den meisten Ökonomen wegen ihrer juristischen Herkunft wenig geläufig sein dürften. Gleichwohl müssen sie in Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen erläutert werden, da sie im kommunalen Wirtschaftsrecht und im Steuerrecht von Bedeutung sind.

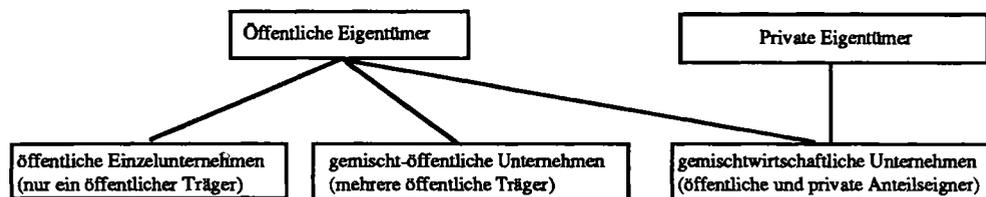
1.1 Öffentliche Unternehmen versus private Unternehmen (Abgrenzung nach den Eigentums- und Einflußverhältnissen)

Die unternehmerische Betätigung der öffentliche Hand erfolgt in sehr verschiedener Weise. Dabei bedienen sich Staat und Kommunen auch sehr unterschiedlicher Unternehmensrechtsformen, wie noch ausführlicher diskutiert wird. Diese Rechtsformen lassen differenzierte Eigentumsverhältnisse zu (vgl. Abbildung 1.1). So ist zu beobachten, daß Unternehmen allein

¹ Vgl. z.B. *Wöhe* (1990), S. 12 ff.

² Vgl. *ebenda*, S. 390.

Abbildung 1.1: Mögliche Eigentumsverhältnisse bei öffentlichen Unternehmen



von einem öffentlichen Eigentümer ("Träger") oder gemeinsam von mehreren öffentlichen Eigentümern betrieben werden. In beiden Fällen handelt es sich definitionsgemäß immer um öffentliche Unternehmen. Bei mehreren öffentlichen Eigentümern spricht man auch von **gemischt-öffentlichen** Unternehmen. Exemplarisch für diesen Fall können die Saarbergwerke AG (Eigentümer sind der Bund und das Saarland) sowie Flughafen- und Forschungsgesellschaften angeführt werden, die zumeist zusammen vom Bund, einem oder mehreren Bundesländern und einer oder mehreren Kommunen bzw. Kommunalverbänden geführt werden.³ Auch die meist von mehreren Gemeinden ins Leben gerufenen Zweckverbände können der Kategorie gemischt-öffentlicher Unternehmen zugeordnet werden.

A priori nicht mehr eindeutig ist die Lage, wenn ein Unternehmen gemeinsam von öffentlichen und privaten Anteilseignern geführt wird. Dann ist es der Gruppe der **gemischtwirtschaftlichen** Unternehmen zuzuordnen. Beispielhaft sind Beteiligungen der öffentlichen Hand an Industrie- und Verkehrsunternehmen zu nennen wie die Anteile des Bundes an der Industrierwaltungs AG (IVG) und der Deutschen Lufthansa oder die des Landes Niedersachsen an der Volkswagen AG (VAG).⁴ Handelt es sich dann aber noch um öffentliche Unternehmen?

Zur Beantwortung werden in der Literatur verschiedene Kriterien herangezogen. Eine erste Möglichkeit zur Unternehmenklassifikation ist die Betrachtung der formalen **Kapitalmehrheit**

³ Beispielsweise hielten 1989 der Bund 25,87%, das Land Hessen 45,24% und die Stadt Frankfurt 28,89% des Nennkapitals der Flughafen Frankfurt/Main AG. Die Kapitalanteile der Flughafen Köln/Bonn GmbH waren im gleichen Jahr verteilt auf den Bund (30,94%), das Land Nordrhein-Westfalen (30,94%), die Stadt Köln (31,12%), die Stadt Bonn (6,06%), den Rhein-Sieg-Kreis (0,59%) und den Rheinisch-Bergischen Kreis (0,35%) [vgl. *BMF* (1990)].

⁴ Bei der IVG stand 1989 dem Bundesanteil in Höhe von 55% ein privater Streubesitz von 45% gegenüber. Der Bundesanteil der Lufthansa betrug 51,62%, während 42,85% in privater Hand waren. Der Rest wurde von anderen öffentlichen Trägern gehalten [vgl. *BMF* (1990)]. Das Engagement Niedersachsens bei der VAG umfaßt 20% des Nennkapitals. Auf Bundesebene sind Industriebeteiligungen durch die Privatisierungen in den 80iger Jahren deutlich abgebaut worden. Früher existierte ein umfangreicher Beteiligungsbesitz an großen Industriekonzernen wie an der VEBA, der VIAG und den Peine-Salzgitter-Stahlwerken [zur Privatisierungsentwicklung in der Bundesrepublik vgl. z.B. *König* (1988)].

- also der Eigentumsverhältnisse. So versteht *Thiemeyer* (1975, S. 19) unter öffentlichen Unternehmen solche, die ganz oder überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand sind. *Blankart* (1980, S. 7 f.) definiert: "Öffentliche Unternehmen sind alle jene Produktionseinheiten, die sich ganz oder zu wesentlichen Teilen im Eigentum des Staates befinden und deren Preise bzw. Angebotsbedingungen seinem Einfluß unterliegen."

Da die mögliche Einflußnahme auf die Unternehmenspolitik der wohl wichtigste Grund für die Kapitaleinlage der öffentlichen Hand ist (vgl. Abschnitt 7.2.2), die durch die öffentlichen Vertreter in den Entscheidungsorganen der Unternehmen ausgeübt wird, kann auch die *Stimmenmehrheit* als Differenzierungsmerkmal zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen herangezogen werden. Kapitalanteile und Mehrheitsverhältnisse auf Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften korrespondieren aber nicht zwangsläufig miteinander, denn viele Kleinaktionäre üben ihr Stimmrecht nicht aus (beispielsweise verfügten der Bund und das Land Niedersachsen bei der Volkswagen AG in früheren Zeiten mit jeweils 20% der Aktien gemeinsam und der Bund mit 43%iger Beteiligung an der VEBA AG allein über die Stimmenmehrheit auf den Hauptversammlungen beider Konzerne). Manchmal existieren auch Inhaberaktien mit Mehrfachstimmrecht, die einer Kapitalminderheit zu einer Stimmenmehrheit verhelfen {So geschehen bei den Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerken (RWE). Dort besaßen die Kommunen bis vor kurzem zwar nur 31,4 % der Kapitalanteile, aber wegen ihres Mehrfachstimmrechts die Hauptversammlungsmehrheit}.⁵ Unter diesem Gesichtspunkt könnten folgende Definitionen zur Abgrenzung von öffentlichen Unternehmen gegenüber Privatunternehmen verwendet werden: "Als öffentliches Unternehmen können ... alle Unternehmen mit einer zur Beeinflussung der Willensbildung de facto ausreichenden öffentlichen Kapitalbeteiligung bezeichnet werden." (*Breitenstein*, 1988, S. 263) bzw. "...wenn der Staat aufgrund der Höhe seiner Beteiligung in der Lage ist, einen nachhaltigen und dauerhaften Einfluß auf die Unternehmensverwaltung auszuüben" (*Emmerich*, 1980, S. 458). Eine pragmatische Lösung, die die Eigentums- und Stimmrechtsverhältnisse berücksichtigt, enthält der § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzstatistik,⁶ wonach *alle Unternehmen, an deren Nennkapital oder Stimmrechten die öffentliche Hand - mittelbar oder unmittelbar - mehr als 50% hält, zu den öffentlichen Unternehmen gezählt werden*. Diese Sichtweise scheint "vernünftig", so daß sie auch hier vertreten wird. Wird das genannte Doppelkriterium nicht erfüllt, wäre von einer Unternehmensbeteiligung der öffentlichen Hand zu sprechen.

⁵ Vgl. *Breitenstein* (1988), S. 263.

⁶ In der Fassung v. 11.06.1980 (BGBl. I, S. 673).

1.2 Öffentliche Unternehmen versus öffentliche Verwaltungen

Bei der Abgrenzung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sind zwei Entscheidungskriterien zu nennen. Aus juristischer Sicht werden öffentliche Unternehmen als eine bestimmte Form der öffentlichen Verwaltungen angesehen, so daß verschiedene "Verwaltungsformen" auseinanderzuhalten sind. Zweitens kann eine Unterscheidung anhand der Stellung eines öffentlichen Unternehmen zum Trägerhaushalt vorgenommen werden.

1.2.1 Öffentliche Unternehmen als Teil der Verwaltung (juristische Sichtweise)

Aus rechtlicher Perspektive wird zwischen verschiedenen Formen der Verwaltung unterschieden. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die sog. "Hoheitsverwaltung", die "Eingriffsverwaltung" und die "Leistungsverwaltung"⁷ Ferner ist die "Bedarfsverwaltung" vorzufinden. Diese Begriffswahl sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein Teil dieser sog. "Verwaltungen" aus der Sicht eines Ökonomen als Unternehmen einzuordnen sind.

"**Hoheitsverwaltung**" ist ein Oberbegriff, unter den die Bezeichnungen "Eingriffs-" und "Leistungsverwaltung" zusammengefaßt werden (vgl. Abbildung 1.2). Die Hoheitsverwaltung basiert auf der Vorstellung eines Über- bzw. Unterordnungsverhältnisses zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Zur Sicherung der Individualrechte der Bürger und Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze ist die hoheitliche Verwaltung an Gesetze (Verwaltungsrecht) gebunden. Typisch für die hoheitliche Verwaltung ist der **Verwaltungsakt**.⁸ Hoheitliche Befugnisse können neben Behörden aber auch Subjekten des privaten Rechts aufgrund von Gesetzen zugewiesen werden. Als Beispiele können technische Überwachungsvereine (TÜV), Notare und privatrechtliche Versorgungsunternehmen, die mit Kontrahierungszwängen und Gebühren-erhebung arbeiten, genannt werden.

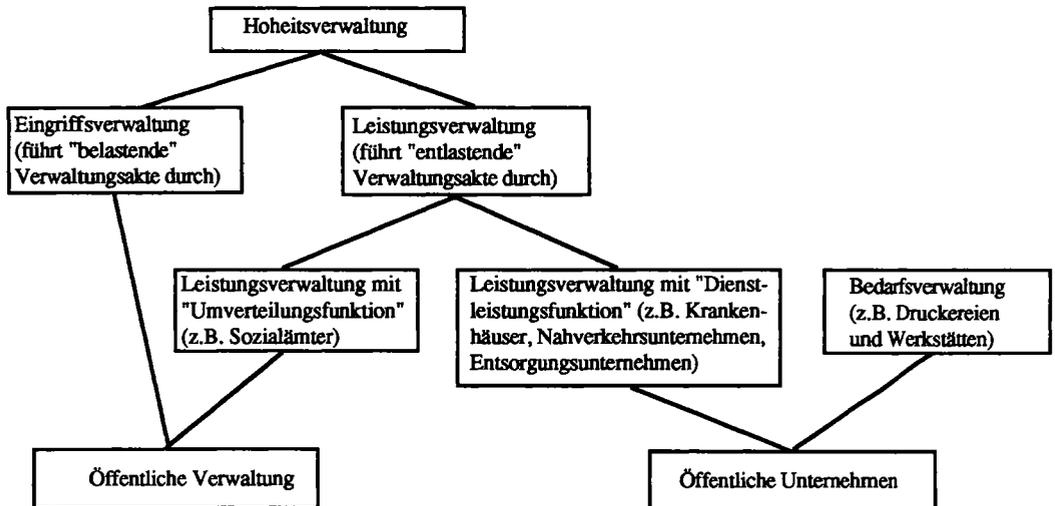
Die Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung orientiert sich an der Art der erlassenen Verwaltungsakte. Verwaltungen, die überwiegend "belastende" Verwaltungsakte erlassen, werden der Eingriffsverwaltung zugeordnet. Belastende Eingriffe sind als Eingriffe in individuelle Rechte durch Befehls- oder Zwangsgewalt (Ver- und Gebote, Zahlungsverpflichtungen) anzusehen. Sind die Verwaltungsakte vornehmlich "begünstigender" Art, wird eine Behörde oder ein Betrieb der Leistungsverwaltung zugerechnet. Begünstigende Eingriffe wären z.B. Genehmigungen und Transferzahlungen.⁹

⁷ Vgl. hierzu z.B. *Becker* (1989).

⁸ "Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist" (§ 118 Satz 1 Abgabenordnung (AO)).

⁹ Der wesentliche juristische Unterschied liegt in der Tatsache, daß für die Eingriffsverwaltung immer der Gesetzesvorbehalt gilt, also für jeden Eingriff eine gesetzliche Grundlage benötigt wird. Im Rahmen der Lei-

Abbildung 1.2: Formen der Verwaltung und öffentliche Unternehmen



Dem Bereich der **Eingriffsverwaltung** gehören typischerweise Polizei-, Ordnungs-, Zoll- und Finanzbehörden an, deren Hauptaufgaben in der Durchsetzung von Rechtsnormen und der Erhebung von Steuern und Zöllen bestehen.

Die **Leistungsverwaltung** (auch sog. "gewährende" Verwaltung) nimmt nach dem genannten Schema "**Umverteilungsfunktionen**" und "**Dienstleistungsfunktionen**" wahr. Zur erstgenannten Kategorie zählen die Gewährleistung der verschiedenen Sozialtransfers wie Renten-, Arbeitslosengeld- und -hilfe, Wohngeld-, BAFöG- sowie Sozialhilfezahlungen. Die Abwicklung von Subventionszahlungen wird ebenfalls von der "umverteilenden" Leistungsverwaltung erbracht. Der "dienstleistenden" Leistungsverwaltung werden im wesentlichen

- Bildungseinrichtungen (Schulen und Hochschulen),
- Betriebe des Gesundheitsbereichs (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen),
- Kultur- und Freizeitbetriebe (Theater, Museen, Orchester, Bäder, Sportstätten etc.),
- Verkehrsunternehmen (Bundesbahn und Bundespost, öffentlicher Personennahverkehr),
- Ver- und Entsorgungsunternehmen (Energie- und Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung usw.)

zugeordnet.¹⁰

stungsverwaltung besteht nur in bestimmten Fällen der Vorbehalt des Gesetzes (vgl. Becker (1989), Sp. 600).

¹⁰ Vgl. z.B. Fishedick ((1986), S. 4), Becker ((1989), Sp. 598). Soweit wie bei den Ver- und Entsorgungsunternehmen Benutzungszwang besteht, stellen solche Betriebe sowohl Eingriffs- als auch Leistungsverwaltung dar. Eine ökonomisch-finanzwissenschaftliche Betrachtung verwischt ohnehin den Unterschied zwi-

Von *Bedarfsverwaltung* (Eigenverwaltung) wird in Zusammenhang mit der Deckung des Eigenbedarfs der öffentlichen Hand gesprochen. Privatbürger kommen dann als Abnehmer der erstellten Leistungen unmittelbar nicht in Frage. In der Regel wird im Rahmen der Bedarfsverwaltung eine Kostendeckung angestrebt. Wegen des Fehlens ausreichend detaillierter Kostenrechnungssysteme und der Abwesenheit von Marktpreisen ergeben sich aber leicht Probleme bei der Kostenermittlung und -zurechnung. Gerade in Zusammenhang mit der Unterhaltung von Bedarfsverwaltungen taucht schnell die Privatisierungsfrage - also das betriebswirtschaftliche Entscheidungsproblem zwischen Eigenerstellung oder Fremdbezug ("Make-or-buy") - auf.¹¹ Beispiele für "Betriebe der Bedarfsverwaltung" sind: Kantinen, Krankenhauswäschereien, Gebäudereinigungen, Hausdruckereien und Werkstätten (sog. "Hilfsbetriebe").

1.2.2 Exkurs: Hoheitsbetriebe, wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Unternehmen

In Zusammenhang mit der (dienstleistenden) Leistungsverwaltung, im Steuerrecht (vgl. Abschnitt 8) und im kommunalen Wirtschaftsrecht tauchen die Termini "Hoheitsbetriebe", "wirtschaftliche Unternehmen" und "nichtwirtschaftliche Unternehmen" auf. Aus diesen Zuordnungen ergeben sich z.B. steuerliche Konsequenzen und Auswirkungen auf die Rechtsformwahl sowie auf das Rechnungswesen. Daher sind die Begriffe kurz zu erläutern.

"Hoheitsbetriebe" dienen überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt. "In den Bereich der öffentlichen Gewalt fallen solche Tätigkeiten, die der juristischen Person des öffentlichen Rechts durch Gesetz zugewiesen sind oder zu deren Annahme der Leistungsempfänger aufgrund gesetzlicher oder behördlicher Anordnung verpflichtet ist".¹² Damit zählen z.B. Ab-

schen beiden Eingriffsformen. Unter Inzidenzgesichtspunkten impliziert die Begünstigung einer Person zu-
meist die gleichzeitige Belastung von einer oder mehreren anderen Personen. Ein typisches Beispiel stellen
die Sozialtransfers dar. Sie dienen explizit der Umverteilung und begünstigen Haushalte mit niedrigen Ein-
künften zu Lasten Besserverdienender. Belastungswirkungen würden lediglich bei den staatlichen Maßnah-
men vermieden, die dem Pareto-Kriterium genügen.

Juristen verwenden für einen Teil öffentlicher Unternehmen insbesondere der Leistungsverwaltung auch den
Begriff der "öffentlichen Einrichtung". Dieser Terminus stimmt weder vollständig mit dem hier zugrunde
gelegten Unternehmens- noch dem Leistungsverwaltungsbegriff überein und wird daher vermieden. Zur Defi-
nition der "öffentlichen Einrichtung" vgl. z.B. *Hauser* ((1987), S. 2), *Fischedick* ((1986), S. 3).

¹¹ Zur "Make-or-buy"-Entscheidung vgl. z.B. *Kruschwitz* (1971), *Männel* (1981), *Weber* (1984).

¹² *Fischedick* ((1986), S. 55). Kommunen und Landkreise erfüllen sowohl übertragene staatliche Aufgaben
("weisungsgebundene Auftragsverwaltung") als auch (weisungsfreie) Selbstverwaltungsangelegenheiten.
Weisungsgebundene Auftragsverwaltung findet prinzipiell statt, wenn die betreffenden Aufgaben keiner
staatlichen Sonderbehörde zugewiesen sind. Selbstverwaltungsangelegenheiten sind den Kommunen zuge-
wiesen, werden aber häufig wegen ihrer Überörtlichkeit von Gemeindeverbänden (Landkreisen) wahrgenom-
men. Eine detaillierte Aufzählung kommunaler Aufgaben findet sich z.B. bei *Eichhorn / Schneider* (1986),
S. 2 f.

Die Kommunen tragen die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie können
die Durchführung aber auch an Dritte delegieren. Beispielsweise können die Kommunen einen Benutzungszwang für bestimmte Unternehmen (z.B. Klärwerk, Müllabfuhr) schaffen und entsprechende Gebühren erheben, während sie mit dem Einsammeln, Sortieren und der Verwertung von Abfällen bzw. der Abwasserbe-
seitigung private Unternehmen betrauen. Dazu sind verschiedene Rechtskonstruktion z.B. in Form sog. Betreibermodelle möglich (vgl. z.B. *Seifert / Metschkoll* (1991)).

fall- und Abwasserbeseitigungsunternehmen, die Straßenreinigung, Schlacht- und Friedhöfe zu den Hoheitsbetrieben. Andere Unternehmen wie die kommunalen Nahverkehrsunternehmen gehören demzufolge nicht zu den Hoheitsbetrieben.

Die Unterscheidung zwischen "wirtschaftlichen" und "nichtwirtschaftlichen" Unternehmen findet sich beispielsweise in der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO).¹³ Zu den "**wirtschaftlichen Unternehmen**" (Einrichtungen) zählen "solche Einrichtungen und Anlagen, die von einem Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden können".¹⁴ Dabei dürfte es sich vor allem um Versorgungsunternehmen handeln.¹⁵ Der Gruppe der "**nichtwirtschaftlichen Unternehmen**" sind im Umkehrschluß zunächst die Einrichtungen und Anlagen zuzuordnen, die nicht unter die wirtschaftlichen Unternehmen fallen. Laut § 108 Abs. 3 NGO sind wirtschaftliche Unternehmen insbesondere nicht "Unternehmen und sonstige Einrichtungen, zu denen die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, Unternehmen und sonstige Einrichtungen des Unterrichts-, Erziehungs- und Bildungswesens, der körperlichen Ertüchtigung, der Kranken-, Gesundheits- und Wohlfahrtspflege sowie solche ähnlicher Art und Hilfsbetriebe, die ausschließlich der Deckung des Eigenbedarfs der Gemeinde dienen."¹⁶

Die Summe aus wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Unternehmen stimmt grundsätzlich mit der Summe aus dienstleistender Leistungsverwaltung und Bedarfsverwaltung überein. Dieser Umstand unterstreicht die in Abbildung 1.2 vorgenommene Zuordnung dieser beiden "Verwaltungsformen" zu den öffentlichen Unternehmen.

1.2.3 Öffentliche Unternehmen und öffentliche Haushalte

Zur Unterscheidung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen wird vielfach ein haushaltstechnisches Kriterium verwandt. Demnach werden alle Betriebe, die voll in den Trägerhaushalt integriert sind, dem Verwaltungsbereich zugeordnet. Da sie mit allen Ausgaben- und Einnahmenkategorien im Haushalt des Trägers ausgewiesen werden, werden sie auch als **Bruttobetriebe** bezeichnet.¹⁷ Dagegen gehören die nur mit ihren Zu- oder Abführungen im Etat des Trägers erscheinenden **Nettobetriebe** nach dieser Definition dem Unternehmensbereich an.¹⁸

¹³ Vgl. §§ 108 Abs. 3, 116a NGO.

¹⁴ Thiele (1992), S. 268.

¹⁵ Vgl. Fishedick (1986), S. 4.

¹⁶ Die Unterscheidung der NGO stimmt jedoch nicht mit steuerrechtlichen Kriterien überein. Betriebe, die laut Gemeindeordnung als "nichtwirtschaftlich" eingestuft werden - wie z.B. Hallenbäder - können steuerlich als Wirtschaftsbetriebe gelten (vgl. Hauser (1987), S. 132).

¹⁷ Nach der hier verwendeten Systematik entsprechen diese Unternehmen den später in Abschnitt 3.1.1 noch vorgestellten sog. "Regiebetrieben".

¹⁸ Vgl. Breitenstein (1988), S. 264.

Bis auf die Regiebetriebe wären unter Anwendung der haushaltstechnischen Abgrenzung alle rechtlich möglichen Unternehmensformen aus der öffentlichen Verwaltung ausgegrenzt und der Klasse der öffentlichen Unternehmen zugerechnet. Über die daraus resultierende Einordnung der kommunalen Regiebetriebe in die Verwaltungssphäre mag man sich streiten.¹⁹ Einerseits weisen diese Regiebetriebe organisatorisch, vermögens- sowie verwaltungsrechtlich die gleichen Merkmale wie öffentliche Verwaltungen auf. Andererseits nehmen sie überwiegend Aufgaben wahr bzw. erbringen Leistungen, die eindeutig wirtschaftlich oder marktmäßig organisierbar sind. Ihre wirtschaftliche Orientierung wird auch durch die überwiegende Anwendung der über die reine Verwaltungskameralistik hinausgehenden erweiterten Kameralistik dokumentiert.²⁰ Letztere dient als Basis für eine Art Aufwands- und Ertragsrechnung, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht als rudimentär zu bezeichnen ist.

Im weiteren Verlauf dieses Manuskriptes wird zwischen *öffentlichen Unternehmen im weiteren Sinne* (= *Nettobetriebe inkl. Brutto- bzw. Regiebetriebe*) und *öffentlichen Unternehmen im engeren Sinne* (*Nettobetriebe*) unterschieden.²¹ Damit werden hier neben den landläufig den Unternehmen bzw. Betrieben zugerechneten Wirtschaftseinheiten wie Verkehrs- und Versorgungsunternehmen auch Einrichtungen wie die Rundfunkanstalten als Wirtschaftsunternehmen angesehen.

1.3 Weitere Abgrenzungen

Neben den eben diskutierten Eigentums- und haushaltsrechtlichen Merkmalen könnte beispielsweise der Versuch unternommen werden, öffentliche Unternehmen anhand ihrer Zielsetzungen abzugrenzen. Häufig herangezogene Zielkriterien setzen am "Gewinn", der "Gemeinnützigkeit" oder der "öffentlichen Bindung" an. Es wird gezeigt, daß diese Kriterien zur Abgrenzung öffentlicher Unternehmen ungeeignet sind.

1.3.1 Überschuß-, Kostendeckungs- und Zuschußbetriebe

Eine fiskalische bzw. an der Gewinnerzielung orientierte Unterscheidung ist die Differenzierung zwischen "Überschuß-", "Kostendeckungs-" und "Zuschußbetrieben". Viele öffentliche Unternehmen sind aufgrund ihres Güterangebots oder ihrer Preiskalkulation von vornherein auf Verlust angelegt. Sie müssen daher dauerhaft aus dem Trägerhaushalt bezuschußt werden. Ein

¹⁹ Aus ökonomischer Perspektive ist dieser Streit nicht sehr ergiebig, so daß auf weitere Ausführungen verzichtet wird. Aus juristischer Sicht gilt offenbar anderes: "Diese Abgrenzung der wirtschaftlichen Unternehmen von anderen öffentlichen Einrichtungen wirft komplizierte Fragen auf" (*Püttner* (1985) S. 26).

²⁰ Vgl. z.B. *Bals* (1989), Sp. 829 ff.

²¹ Diese Definition dürfte dem bei *Lüder* ((1992), Sp. 1449) erscheinenden Begriff "öffentliche Betriebe im weitesten Sinne" nahe kommen. Als öffentliche Betriebe im weiten Sinne werden dort Bruttobetriebe aufgeführt.

Beispiel für **Zuschußbetriebe** sind die Bundesbahn und die chronisch defizitären Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs²² oder Schauspielhäuser.²³

Häufig wird für öffentliche Unternehmen das Postulat der Kostendeckung erhoben. **Kostendeckende Betriebe** befreien den Haushalt des Trägers einerseits von dauerhaften Belastungen. Andererseits wird das Kostendeckungsziel von den meisten Ökonomen befürwortet, da von der dauerhaften Subventionierung eines Unternehmens keine Anreize zu effizientem (kostenminimierendem) Handeln ausgehen. In der Praxis sind die Hoheitsbetriebe der Gemeinden (z.B. Betriebe der Abfall- und Abwasserbeseitigung) häufig auf Kostendeckung ausgelegt.

Gewinnbringende **Überschußbetriebe** der öffentlichen Eigentümer sind häufig Monopolbetriebe (z.B. die TELEKOM) oder Industriebeteiligungen. Sie tragen zu einem Teil zur Finanzierung des Haushaltes ihres Trägers bei. Beispielsweise führte früher die Bundespost einen Teil ihres Jahresgewinns an den Bundeshaushalt ab. Als einziges gegenwärtig gewinnbringendes Unternehmen aus der "alten" Bundespost verblieb die TELEKOM, die zur Zeit Verluste des POSTDIENSTES und der POSTBANK ausgleichen und einen Teil der Gewinne an den Bund abführen muß. Ein anderes "klassisches Beispiel" ist die Bundesbank. Ein Großteil ihrer Gewinne werden ebenfalls regelmäßig dem Bundeshaushalt zugeführt.

- 22 Zur Abmilderung bzw. Vermeidung von Haushaltsbelastungen könnten gewinn- und verlustbringende Betriebe zu einem Unternehmen zusammengefaßt werden. "Verbundunternehmen" sind z.T. gesetzlich vorgesehen. Nach § 2 Satz 1 der niedersächsischen Verordnung über Eigenbetriebe und andere prüfungspflichtige Einrichtungen (Eigenbetriebsverordnung - EigBetrVO) v. 15.08.1989 sollen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen jeweils gemeinsam geführt werden. Daraus können sich u.U. Verbundvorteile ("economies of scope" - vgl. Abschnitt 10) inkl. steuerlicher Vorteile (vgl. Abschnitt 8) ergeben (betriebswirtschaftliche Betrachtungen des Querverbundes finden sich z.B. bei Braun (1987) u. Nölle (1988)).
- 23 Folgende Tabelle gibt eine Übersicht der durchschnittlichen Kostendeckungsgrade in % ausgewählter kommunaler Gebührenhaushalte für 1990. Der Kostendeckungsgrad ergibt sich aus dem Anteil der Benutzungsgebühren und ähnlicher Entgelte an den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes¹ dieser Einrichtungen.

Abwasserbeseitigung	87,2
Abfallbeseitigung	89,3
Schlachthöfe	68,1
Friedhöfe	66,3
Straßenreinigung	65,9
Musikschulen	29,9
Volkshochschulen	28,8
Bäder	22,5
Theater	12,5
Kindergärten	12,4
Museen	6,9
Büchereien	2,2

Quelle: *Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 1992*, S. 105.

Da es sich um Durchschnittswerte handelt, können die Werte zwischen den Kommunen natürlich erheblich schwanken. Hummel / Berger ((1988), S. 177) ermittelten für die Gesamtheit der Musik- und Sprechtheater in drei Städten folgende Einnahmendeckungsgrade: 25,1 % (München 1984), 8,9% (Essen 1986) und 12,8% (Kassel 1984).

¹ In den Einnahmen dürften Abschreibungen und (kalkulatorische) Eigenkapitalzinsen enthalten sein, da die Gemeindeordnungen (z.B. § 12 NGO) für sog. "kostenrechnende Einrichtungen" eine "angemessene" Veranschlagung dieser Kostenkomponenten als Einnahmen der Verwaltungshaushalte fordern.

1.3.2 Öffentliche versus gemeinnützige bzw. gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Öffentliche Unternehmen sind nicht zwangsläufig mit *gemeinnützigen* oder *gemeinwirtschaftlichen* Unternehmen gleichzusetzen, auch wenn viele staatliche Unternehmen Zielsetzungen verfolgen, die von den Zielen "klassischer" privater Unternehmen abweichen. Beispielsweise müssen die Bundespost und die Bundesbahn neben ihren unternehmerischen Aufgaben sog. "gemeinnützige" Ziele²⁴ oder öffentliche Aufgaben wie die gleichmäßige Versorgung aller Regionen in der Bundesrepublik verfolgen. Ausschließlich profitorientierte Unternehmen würden diese Aufgaben nicht wahrnehmen. Allerdings ist eine eindeutige Definition von "Gemeinnützigkeit" sehr problematisch - diesbezüglich dürfte ein gesellschaftlicher Konsens nur schwer zu finden sein.²⁵ Zudem bestehen erhebliche Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Erfolgswirksamkeit gemeinnütziger Zielsetzungen.²⁶

Gemeinnützige Unternehmen befinden sich aber nicht nur im Besitz der öffentlichen Hand, auch private Träger wie die Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Gewerkschaften sowie diverse Stiftungen nehmen Aufgaben wahr, die gewöhnlich unter den Begriff "gemeinnützig" eingeordnet werden. Als gemeinnützig deklarierte Ziele werden von diesen Institutionen in Betrieben mit unterschiedlichen Rechtsformen verfolgt. D. h. es besteht kein zwangsläufiger Zusammenhang zwischen der Rechtsform, dem Eigentümer und den Zielsetzungen.²⁷ Umgekehrt beschränken sich bestimmte öffentliche Unternehmen (Industriebeteiligungen) faktisch auf rein unternehmerische Aufgabenstellungen.

Die Etikettierung "Gemeinnützigkeit" sagt auch nichts über Preisniveau, Qualität und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens aus. Ebenso wenig garantiert eine solche Deklaration die Einhaltung von Rechtsnormen. So dürfte das Ansehen des gemeinnützigen Wirtschaftssektors durch die Affären um die Gewerkschaftsunternehmen "Neue Heimat" und "Co-Op" stark beschädigt worden sein.

1.3.3 Öffentliche versus öffentlich gebundene Unternehmen

Die Unterscheidung zwischen *öffentlichen* und *öffentlich gebundenen Unternehmen* orientiert sich nicht an Eigentumsverhältnissen und unternehmerischen Zielsetzungen, sondern an der staatlichen Gestaltung der Rahmenbedingungen bestimmter Märkte und Branchen und

²⁴ Eine Diskussion der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Bundespost findet sich z. B. bei *Plagemann* (1988).

²⁵ Der Steuergesetzgeber versucht sich allerdings mit derartigen Abgrenzungen. Dies hat erhebliche unternehmerische Konsequenzen. Bei einer Anerkennung eines Betriebes oder bestimmter Betriebsteile als "gemeinnützig" durch die Finanzbehörden ergeben sich Steuerbefreiungen und -ermäßigungen (vgl. Abschnitt 8.5).

²⁶ Vgl. z. B. *Kaluza / Felscher* (1983).

²⁷ Z. B. betreiben die allgemeinen Ortskrankenkassen in Baden-Württemberg zusammen mit ihrem Landesverband als gemeinsame Gesellschafter eine gemeinnützige Krankenhaus-GmbH für Prävention und Rehabilitation (vgl. *Sing* (1991)). Hier findet sich eine private Rechtsform mit gemeinnütziger Zielsetzung.

damit letztendlich an der Einflußnahme auf Unternehmensentscheidungen.²⁸ Der Terminus "öffentliche Bindung" entspricht weitestgehend der Bezeichnung "Regulierung", die vor allem unter IndustrieökonomInnen gebräuchlich ist. Die (De-)Regulierungsdebatte wird spätestens seit dem Ende der 70iger Jahre mit dem Aufkommen der "Theorie der bestreitbaren Märkte"²⁹ unter Wirtschaftstheoretikern intensiv geführt³⁰

Regulierende Eingriffe des Staates sind in allen Wirtschaftsbereichen zu beobachten. Sie betreffen sowohl öffentliche als auch private Unternehmen. Vielleicht läßt sich aber sagen, daß öffentliche Unternehmen stark in den Branchen vertreten sind, die besonders intensiven staatlichen Einflüssen unterliegen. Dies sind u.a. der Energie- und Verkehrssektor, Ver- und Versorgungsunternehmen, die Telekommunikation und der Bankenbereich. Eingriffsarten in diesen Sektoren sind z. B. Kalkulations- und Preisvorschriften, Kontrahierungszwänge, Liefervorschriften über Menge, Zeitpunkt und Qualität, Beförderungszwänge u.v.m. Andere Branchen sind von staatlichen Maßnahmen wie Sicherheitsvorschriften, Produktstandards, Haftungsregeln betroffen.³¹ Genau besehen dürfte kein Wirtschaftsunternehmen existieren, das nicht auf irgendeine Art und Weise staatlich reguliert wird und damit "öffentlich gebunden" ist.

1.4 Resümee

Sucht man eine Definition für "Öffentliches Unternehmen (Betriebe)", die an bereits existierende Abgrenzungen anknüpft, scheint es sinnvoll je nach Begriffskontext

- Bruttobetriebe (mit über 50%-igen Stimmen- bzw. Kapitalanteil) und Regiebetriebe bzw.
- die dienstleistende Leistungsverwaltung und die Bedarfsverwaltung

als öffentliche Unternehmen (Betriebe) zu bezeichnen. Nicht zur Charakterisierung öffentlicher Unternehmen geeignet sind die Termini "gemeinnützige" bzw. "gemeinwirtschaftliche" Unternehmen und "öffentlich gebundene" Unternehmen, da auch private Unternehmen gemeinnützig und öffentlich gebunden sein können und öffentliche Unternehmen nichtnotwendigerweise gemeinnützig sind.

²⁸ *Thiemeyer* ((1983), S. 19) definiert: "Unter öffentlicher Bindung versteht man die Einengung der Unternehmerdisposition der Betriebe eines bestimmten Wirtschaftszweiges in Hinsicht auf das öffentliche Interesse." Er räumt aber gleichzeitig Schwierigkeiten bei der Abgrenzung dieses Begriffes ein (vgl. *ebenda*).

²⁹ Ein "Klassiker" zu diesem Thema ist der Titel "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure" von *Baumol / Panzar / Willig* (1988). Eine grundlegende Idee dieses Ansatzes bestand darin, daß die Drohung des Marktzutritts potentieller Konkurrenten die auf (Monopol)Märkten befindlichen Unternehmen zu effizientem Verhalten zwingt (vgl. Abschnitt 10.2).

³⁰ Die ersten deutschsprachigen Arbeiten zur Regulierung stammen von *Müller / Vogelsang* (1979) und *Kaufert* (1981). Vgl. auch *Thiemeyer* (1987).

³¹ Insbesondere zu den Anreizen, die von der staatlichen Einflußnahme auf Produktvielfalt und -qualität ausgehen vgl. *Finsinger* (1991).