

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft

3

Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe

Referate und Diskussionsbeiträge
einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft

Mit Beiträgen von:
Karl Ahrens
Günter Püttner
u. a.

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
Berlin 1988

**Herausgeber: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft**

Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe

**Referate und Diskussionsbeiträge
einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
am 17. November 1987 in Köln**

**mit Beiträgen von
Karl Ahrens
Günter Püttner
u. a.**

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft
Heft 3**

ISBN 3-9801657-1-X

Die „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft“ werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V. (GöWG), Sarrazinstraße 11–15, D-1000 Berlin 41, Telefon (030) 8521045. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven

Berlin 1988.

Inhalt

Seite

Einleitung

Hans-Georg v. Koester 5

Vorträge

Grenzen der Gemischtwirtschaftlichkeit aus kommunaler Sicht
Karl Ahrens 7

Chancen und Gefahren gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit
Günter Püttner 18

Diskussionsbeiträge

Erfahrungen mit der Teilprivatisierung von Bundesunternehmen
Hans-Georg v. Koester 30

Zweifel an der These von der Überlegenheit
rein öffentlicher Trägerschaft
Karl-Heinz Lassner 32

Zur Abhängigkeit der Privatisierungsmöglichkeiten
vom Unternehmensziel: Bedarfsdeckung oder Erwerbswirtschaft
Achim von Loesch 33

Positive Erfahrungen mit der Gemischtwirtschaftlichkeit beim RWE
Rudolf H. Müller 34

Abgestufte Beteiligungsgrade zur Wahrung des Bundesinteresses
Fritz Knauss 36

Besonderheiten der örtlichen Versorgung als Hemmnis
für private Beteiligung
Paul Münch 38

Gemischtwirtschaftlichkeit zur Umlandversorgung
in der kommunalen Wirtschaft
Siegfried Stauch 39

Gemischtwirtschaftlichkeit als Chance begreifen
Gerhard Himmelmann 40

Schlußworte	Seite
Kommunale Trägerschaft – Garant der Interessenidentität von Träger und Unternehmen <i>Karl Ahrens</i>	42
Plädoyer für differenzierte Betrachtungsweise <i>Günter Püttner</i>	43
Die Referenten und Diskussionsteilnehmer	46

Einleitung

Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, vor allem ihr Wissenschaftlicher Beirat, haben sich verständlicherweise von Anfang an intensiv an den Diskussionen über die Privatisierung öffentlicher Unternehmen beteiligt, die in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wieder aufgelebt sind. Wir haben mehrere Veranstaltungen zu diesem Thema durchgeführt und eine Reihe von Publikationen und Stellungnahmen vorgelegt. Besonders hinweisen möchte ich auf die Thesen des Wissenschaftlichen Beirats zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die 1985 veröffentlicht wurden.¹ Die Leitlinien dieses Thesenpapiers haben nach wie vor Geltung: die öffentliche Aufgabenstellung als Kriterium; Einzelfallprüfungen, ob noch öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden, unter Berücksichtigung aller, besonders auch der langfristigen Auswirkungen. Inzwischen sind von der Politik – zumindest auf der Bundesebene – Konsequenzen aus der Diskussion gezogen worden.

Die Bundesregierung leitete eine Überprüfung des Beteiligungsbesitzes des Bundes ein, in dessen Folge eine Reihe von Privatisierungsentscheidungen – im Rahmen eines Gesamtkonzepts für die Privatisierungs- und Beteiligungs politik des Bundes – getroffen wurden. Das Unternehmen, für das ich selbst tätig bin, die Industrieverwaltungsgesellschaft, war davon betroffen – neben mehreren anderen Unternehmen, bei denen die Bundesbeteiligung vollständig oder teilweise reduziert wurde oder noch reduziert werden soll.

Und damit habe ich das Stichwort für unser Thema genannt: nämlich nicht die vollständige, sondern die *teilweise* Privatisierung bisher rein öffentlicher Unternehmen. Nehmen wir mein Unternehmen als Beispiel: Die IVG erfüllt öffentliche Aufgaben – aber nicht ausschließlich; sie ist in weiten Bereichen als ganz normales, im Wettbewerb stehendes Wirtschaftsunternehmen tätig, das seine Geschäftspolitik an der Gewinnerzielung auszurichten hat. Die Bundesregierung war der Auffassung, daß zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags der IVG keine 100prozentige Kapitalbeteiligung des Bundes erforderlich sei. Sie führte eine Teilprivatisierung durch, indem sie 45 v.H. der Kapitalanteile an der Börse verkaufte, aber Eigentümer der restlichen 55 v.H. blieb. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß diese 55 v.H.-Beteiligung des Bundes ausreicht, um die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags der IVG zu gewährleisten.

¹ »Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld der Privatisierungsdiskussion«, Thesen des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft über öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, H. 1, 1985, S. 70–82. Siehe ferner: »Privatisierung öffentlicher Unternehmen – kein Mittel zum Abbau von Haushaltsdefiziten«, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der GöWG zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland (Federführung: Gisbert Rittig), Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 13, 3. Aufl., Berlin 1979; Achim von Loesch, Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Ein Überblick über die Argumente, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 23, 2. Aufl., Baden-Baden 1987; Helmut Brede (Hrsg.), Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 29, Baden-Baden 1988.

Und genau das war die Fragestellung der Veranstaltung unserer Gesellschaft am 17. November 1987:

Es ging hier nicht um die Infragestellung oder Vernachlässigung – oder sogar Abschaffung – von öffentlichen Aufgaben durch *vollständige* Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Vielmehr ging es gerade um die Fortführung des öffentlichen Auftrags. Diskutiert werden sollte die Frage, ob zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags eine 100prozentige Unternehmensbeteiligung der öffentlichen Träger erforderlich ist oder ob sich die öffentliche Aufgabenstellung auch mit geringerem öffentlichen Kapitalanteil, also mit Beteiligung Privater, – in gemischtwirtschaftlicher Form – sicherstellen läßt.

Vorstand und Wissenschaftlicher Beirat der GöWG befassen sich mit dieser Frage bereits seit drei Jahren.² In den bisherigen Überlegungen wurde deutlich, daß zu diesem für die öffentliche Wirtschaft essentiellen Problem innerhalb der öffentlichen Wirtschaft wie auch unter den Wissenschaftlern, die sich mit öffentlicher Wirtschaft befassen, sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen. Auf dem Kongreß des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) im Mai 1987 in Wien zeigte sich, daß dies nicht nur im nationalen Bereich gilt, sondern gleichermaßen auf internationaler Ebene. Insofern gliederte sich unsere Veranstaltung am 17. November 1987 konsequent in die Überlegungen unserer Gesellschaft über die Möglichkeiten und Folgen der Gemischtwirtschaftlichkeit ein; manches von dem, was in den Beratungen zwischen dem Vorstand und dem Wissenschaftlichen Beirat der GöWG zum Ausdruck gebracht worden war, floß in die Debatte ein.

Hierzu gehört wohl vor allem die Erkenntnis, daß man pauschale Urteile, die für den gesamten Bereich der öffentlichen Wirtschaft Geltung haben sollen, vermeiden sollte. Gewiß ist zu differenzieren zwischen verschiedenen Trägersebenen und verschiedenen Tätigkeitsbereichen und Aufgabenstellungen, vor allem wohl auch verschiedenen »Intensitäten« öffentlicher Aufgabenstellungen. Das Ergebnis der Veranstaltung macht das sehr deutlich.

Hans Georg v. Koester
Präsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
und Gemeinwirtschaft

² Vgl. z. B. den Beitrag des stv. Vorsitzenden des Wissenschaftlichen Beirats der GöWG Peter Eichhorn: Gemischtwirtschaftlichkeit, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, H. 5, 1987, S. 450-459.

Grenzen der Gemischtwirtschaftlichkeit aus kommunaler Sicht

I.

Um keine Zeit zu verlieren, möchte ich mich mit Definitionsfragen nicht aufhalten. Es genügt, wenn ich sage: Bei einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beteiligen sich öffentliche Körperschaften und private Partner am Eigenkapital. Die Anteile der beiden Partner können unterschiedlich sein, von einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wird man aber nur dann sprechen können, wenn ein etwaiger Minderheitspartner über eine Beteiligung von mindestens 25 v. H. plus 1 Stimme der stimmberechtigten Kapitalanteile verfügt, weil hiermit gewisse gesetzliche Minderheitsrechte verbunden sind. Bei einer geringeren Kapitalbeteiligung kann man von einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen dann sprechen, wenn dem Minderheitspartner durch Satzung oder Gesellschaftsvertrag entsprechende Rechte zugesichert sind.

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen spielen seit der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als Form der wirtschaftlichen Betätigung öffentlicher Körperschaften eine erhebliche Rolle. Eine umfangreiche Literatur ist entstanden. Das lebhafteste Interesse, das diese Unternehmensform neuerdings wieder findet, hängt mit der Diskussion über mögliche Privatisierungen zusammen und mit den Aktionen, die der Bund bezüglich seines Unternehmensbesitzes in dieser Richtung eingeleitet hat. Diese Privatisierungsaktion wird in erster Linie ordnungspolitisch begründet: Der Staat soll sich aus seiner wirtschaftlichen Betätigung zurückziehen, soweit diese nicht zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben unbedingt erforderlich ist. Es geht also letztlich um die Prüfung der Frage, ob ein »wichtiges Interesse des Bundes« im Sinne von § 65 der Bundeshaushaltsordnung vorliegt.

Daneben sind finanzpolitische Gründe von Gewicht: Der Erlös aus den Privatisierungen soll zum Ausgleich des Haushalts dienen. Dieses Ziel spielt vor allen Dingen in England eine Rolle, während die möglichen Beiträge aus solchen Vermögensveräußerungen zur Verminderung des Haushaltsdefizits in der Bundesrepublik Deutschland wohl eher bescheiden bleiben dürften. Abgesehen von der VEBA, die vollständig privatisiert worden ist, sind seitens des Bundes – wenigstens zunächst – nur Teilprivatisierungen ins Auge gefaßt, das heißt, es entstehen gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wobei die Gemischtwirtschaftlichkeit als eine Art Kompromißlösung erscheint. Es wird behauptet, noch vorhandene wichtige Interessen des Bundes gegenüber den Unternehmen könnten auch bei einer Teilprivatisierung noch ausreichend durchgesetzt werden, sofern der Staat die Aktienmehrheit behalte. Andererseits könne staatlicher Kapitaleinsatz in diesen Unternehmen eingespart werden, was um so mehr ins Gewicht falle, als bei Veräußerung des Anteilbesitzes zum Börsenkurs der Zinsertrag aus dem Erlös in jedem Falle höher sei als die erzielbare Dividende, selbst bei gut rentierenden staatlichen Unternehmen.

Es ist nicht meine Aufgabe, an dieser Stelle die Privatisierungspolitik des Bundes zu analysieren oder zu kritisieren. Natürlich liegt die Frage nahe, ob die vorgesehenen Teilprivatisierungen, die zur Bildung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen führen, nicht nur als Zwischenstadien auf dem Wege zur vollständigen Privatisierung gedacht sind, gewissermaßen als Beruhigungsmittel gegenüber etwaiger Kritik. So war es ja wohl bei der VEBA, die nunmehr vollständig privatisiert ist.

Ich möchte auch nicht näher darauf eingehen, ob im Einzelfall sorgfältig genug untersucht wurde, ob ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt und welche Forderungen sich daraus ggf. hinsichtlich der Konstruktion der Unternehmen und der Höhe einer eventuell noch zu wahrenden Bundesbeteiligung ergeben. Man hat über diesen Punkt, etwa über die Auswirkungen der Privatisierung der VEBA und der Teilprivatisierung der VIAG auf die Struktur der deutschen Elektrizitätsverbundwirtschaft, kaum etwas gehört. Nur bezüglich der Privatisierung der Lufthansa wurden in der Intervention des bayerischen Ministerpräsidenten Strauß zwei entscheidende Punkte deutlich angesprochen: Einmal die Bedeutung der öffentlichen Aufgaben dieses nationalen Luftverkehrsunternehmens; zum anderen die Frage, welche Höhe der Bundesbeteiligung zur Wahrung der Interessen des Bundes bei der Unternehmenspolitik der Lufthansa erforderlich ist, insbesondere die Frage nach der Bedeutung einer sogenannten »Sperrminorität« privater Kapitalgeber. Das sind auch die beiden Anknüpfungspunkte für meine Betrachtung über die Grenzen der Gemischtwirtschaftlichkeit im kommunalen Bereich.

Auch hier geht es um die ordnungspolitische Frage nach der öffentlichen Aufgabe, die zu erfüllen ist, und darum, wie gemischtwirtschaftliche Unternehmen im Hinblick auf die Erfüllung dieser Aufgabe zu beurteilen sind.

Es erleichtert meine Darstellung, daß die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden seit langem mit wenigen Ausnahmen auf bestimmte Bereiche beschränkt ist, nämlich die Versorgungswirtschaft, den Nahverkehr, die kommunalen Sparkassen und die kommunalen Wohnungsunternehmen. Gestatten Sie mir, daß ich mich bei meiner Darstellung im wesentlichen auf die Versorgungs- und Verkehrsunternehmen beschränke, die mir aus meiner praktischen Tätigkeit beim Verband kommunaler Unternehmen besonders am Herzen liegen, zumal die Probleme des Sparkassenwesens und der kommunalen Wohnungswirtschaft besonderer Art sind und auch einer besonderen Betrachtung bedürften.

In der Versorgungswirtschaft sind die Gemeinden auf zwei scharf voneinander unterschiedenen Ebenen tätig.

Seit Jahrzehnten sind zahlreiche kommunale Gebietskörperschaften – Städte, Gemeinden, Landkreise – an Unternehmen der sogenannten Verbund- bzw. Regionalstufe beteiligt. Von den Verbundunternehmen ist heute nur eines noch ein rein öffentliches, und zwar ein sogenanntes gemischt-öffentliches Unternehmen, die Energieversorgung Schwaben; die übrigen Verbundunternehmen sind bis auf ein privatisiertes sämtlich gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wobei die kommunalen Anteile in ihrer Höhe sehr unterschiedlich sind. In dem besonders wichtigen Fall des RWE ist der kom-

munale Aktienbesitz durch Mehrstimmrechte aufgewertet. Angesichts dieser Struktur der Verbund- und Regionalwirtschaft stellt sich für die Gemeinden die Frage, ob sie ihre Anteile aufrecht erhalten oder aufgeben bzw. ein Schrumpfen ihrer Position durch Nichtbeteiligung an eventuellen Kapitalerhöhungen hinnehmen wollen. Im allgemeinen sind die Positionen bisher behauptet worden, namentlich auch in Baden-Württemberg, wo die Gemeinden ihre Interessen über Zweckverbände wahrnehmen, die dann auch bei der Finanzierung von Kapitalerhöhungen eine entscheidende Rolle spielen. Auf diesen weit verzweigten kommunalen Beteiligungsbesitz kann ich an dieser Stelle nicht im einzelnen eingehen. Nach der Erfahrung erweist es sich auch dort, wo kommunale Mehrheiten oder sogar qualifizierte kommunale Mehrheiten bestehen, oft als schwierig, diese Mehrheiten auch bei der Gestaltung der Unternehmenspolitik wirklich effektiv werden zu lassen. In einigen Fällen haben sich die Grenzen, die dem öffentlichen Einfluß bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gezogen sind, recht deutlich gezeigt. Ich komme darauf noch zurück.

Von diesen kommunalen Beteiligungen hebt sich die Betätigung der Gemeinden in ihrem eigenen örtlichen Bereich deutlich ab. Hier handelt es sich um die Gruppe der kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen im eigentlichen Sinne des Wortes, deren Aufgabe die örtliche Versorgung mit Strom, Gas, Wasser und Fernwärme und die Bewältigung des örtlichen Nahverkehrs ist. Diese Unternehmen sind zwar von der Größe her sehr unterschiedlich, in ihrer Struktur aber sehr ähnlich. Sie nehmen im Gesamtgefüge der Versorgungswirtschaft eine fest umrissene Position ein, und sie sind – dies ist für mein Thema besonders wichtig – durchweg rein öffentliche Unternehmen; gemischtwirtschaftliche Lösungen gehören bisher zu den Ausnahmen. Hier stellen sich nun Fragen grundsätzlicher Art: Soll dies in Zukunft so bleiben? Kann dies in Zukunft so bleiben? Wird dies in Zukunft so bleiben? Oder werden sich gemischtwirtschaftliche Lösungen auch bei diesen öffentlichen Unternehmen mehr oder weniger durchsetzen, und welche Konsequenzen würde dies haben?

II.

Nach den Vorschriften der Gemeindeordnungen dürfen die Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen nur errichten oder betreiben, wenn ein öffentlicher Zweck das Unternehmen »rechtfertigt« oder, wie es in anderen Formulierungen heißt, »erfordert«. Statt »öffentlicher Zweck« könnte man auch »öffentliche Aufgabe« sagen. Daß die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Gas und Wasser und die Sicherung des Nahverkehrs zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören, wird zwar nur im Artikel 83 der Bayerischen Verfassung ausdrücklich festgelegt, ist aber, soweit ich sehe, ganz allgemein unbestritten. Diese Aufgabe können die Gemeinden durch Vergabe von Wegebenutzungsrechten an andere Unternehmen – in sogenannten Konzessionsverträgen – oder durch die Errichtung eigener Unternehmen erfüllen, deren öffentliche Aufgabe dann eben darin besteht, in engster Zusammenarbeit mit der Gemeinde die Versorgung durchzuführen. Geht man davon aus, daß in einer Marktwirtschaft, die vom Prinzip her auf den Aktivitäten der privaten Wirt-

schaftssubjekte beruht, die wirtschaftliche Betätigung öffentlicher Körperschaften durch die Notwendigkeit legitimiert sein muß, bestimmte öffentliche Aufgaben in unternehmerischer Weise zu erfüllen, so ist diese Bedingung bei den kommunalen Unternehmen erfüllt und damit auch die Forderung der erwähnten gemeinderechtlichen Vorschriften.

Für die Struktur dieser kommunalen Unternehmen ist einmal ihre enge Verbindung mit der Gemeinde und mit der Gemeindepolitik und zum anderen die Tatsache charakteristisch, daß sich der Wirkungsbereich der Gemeinde und der Wirkungsbereich des Unternehmens grundsätzlich decken. Der zuletzt genannte Punkt wird uns noch beschäftigen müssen.

Es geht dabei nicht nur, wie es zuweilen dargestellt wird, um die Preise und die Preispolitik. Unter heutigen Bedingungen vielleicht noch wichtiger ist die Verbindung von Versorgung bzw. Nahverkehr mit der Bauplanung und der Stadtentwicklungsplanung im Hinblick auf eine die Umwelt schonende rationelle und sparsame Energieversorgung und Verkehrsbewältigung. Zunehmend wird versucht, diese Zusammenhänge in sogenannten »örtlichen Versorgungskonzepten« zu erfassen und die notwendige Abstimmung verfahrensmäßig zu verbessern. In dieser engen Verbindung zwischen Gemeinde und Unternehmen, man könnte fast sagen, dieser Identität von Träger und Unternehmen, sehe ich den Hauptunterschied gegenüber staatlichen Unternehmen, insbesondere auch den Unternehmen des Bundes. Dort handelt es sich größtenteils um Unternehmen im industriellen Bereich, die bereits bisher an sehr langem Zügel geführt wurden; oder vielleicht besser gesagt, sie mußten an sehr langem Zügel geführt werden, weil sie weitgehend sich in der Konkurrenz am Markt behaupten müssen. Die öffentliche Aufgabe, die früher einmal zum Engagement des Staates in diesen Unternehmen geführt hat, mag in nicht wenigen Fällen obsolet geworden sein, ist jedenfalls häufig aus dem Blickfeld geraten. Dies alles ist nicht so bei den kommunalen Versorgungs- und Verkehrsunternehmen. Im Gegenteil: Das allgemeine Bewußtsein von der öffentlichen Aufgabe dieser Unternehmen ist in den letzten Jahren geschärft worden, die Bemühungen, diese Aufgaben auch konzeptionell besser in den Griff zu bekommen, wurden verstärkt.

Aus diesen Aufgaben ergibt sich nun das, was die Betriebswirtschaftler als die Zielfunktion oder die Zielkonzeption der Unternehmen bezeichnen. Die Gemeindeordnungen bezeichnen diese Zielkonzeption schlicht mit dem Wort »Wirtschaftsgrundsätze« und sie verlangen, die Unternehmen seien so zu führen, daß der »öffentliche Zweck« – das wäre also die »öffentliche Aufgabe« – nachhaltig erfüllt wird und daß sie einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Damit ist der öffentliche Zweck als Oberziel festgelegt, die Erzielung von Ertrag – oder sagen wir einmal allgemeiner: die Gewinnerzielung – erscheint als Nebenziel. Die Formulierung ist gut durchdacht! Sie geht offenbar davon aus, daß über weite Strecken beide Ziele parallel verfolgt werden können, daß es aber in bestimmten Fällen auch zu Konflikten kommen kann.

Die Frage, wie sichergestellt werden kann, daß diese Zielkonzeption bei der praktischen Tätigkeit des Unternehmens auch ständig beachtet wird, wird bei

der Rechtsform des Eigenbetriebs durch die enge Verbindung zwischen Gemeinde und Unternehmen und die teilweise Identität der Organe beantwortet. Bei den Eigengesellschaften liegen die Dinge schwieriger, weniger bei der GmbH, da das GmbH-Recht so flexibel ist, daß ein Unternehmen dieser Rechtsform im Extremfall wie ein Eigenbetrieb gestaltet werden kann, als vielmehr bei der Aktiengesellschaft, bei der die gesetzlich für die Organe festgelegte Kompetenzverteilung der freien Gestaltung Grenzen zieht. Hier ist das entscheidende Organ der Aufsichtsrat, und die Verwirklichung der Ziele der Gemeinde durch das Unternehmen ist abhängig von dem Vertrauen, das sie in ihre Vertreter in diesem Gremium setzen kann. Die Problematik liegt darin, daß nach herrschender Auffassung Weisungen an die Vertreter im Aufsichtsrat nicht zulässig sind. Um so wichtiger ist die Möglichkeit, die Aufsichtsratsmitglieder abzurufen, sie ggf. durch andere zu ersetzen, eine Möglichkeit, deren Nutzung glücklicherweise zu den Ausnahmefällen gehört. Nur ein solcher Fall ist bekannt geworden. Aber die Tatsache, daß eine solche Abrufungsmöglichkeit besteht, ist wichtig. Wird diese Abberufungsmöglichkeit im Falle gemischtwirtschaftlicher Lösungen eingeschränkt, wie noch zu zeigen sein wird, so hat ein solcher Vorgang Gewicht.

III.

Welche Bedeutung würde es nun haben, wenn sich an einem Unternehmen der hier skizzierten Aufgabenstellung und Struktur privates Kapital beteiligen würde, wenn man also zu gemischtwirtschaftlichen Lösungen käme? Wie steht es hier mit der genannten Rangordnung der Ziele?

Für die Gemeinde würde nach wie vor – das steht auch ausdrücklich in einigen Gemeindeordnungen – die öffentliche Aufgabe das Oberziel bilden. Für die privaten Anteilseigner wäre dagegen die Gewinnerzielung das Oberziel. Das kann funktionieren, wenn die beiden Ziele miteinander verwirklicht werden können, was natürlich am ehesten möglich ist, wenn die öffentliche Aufgabe nicht besonders betont wird, wie dies bei vielen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen des Staates der Fall ist und wohl künftig auch bei den gemischtwirtschaftlichen Bundesunternehmen der Fall sein wird. In der Literatur wird gerne von einer »Abgleichung« oder »Ausbalancierung« der Ziele des öffentlichen Unternehmensträgers mit den Interessen der privaten Aktionäre gesprochen.

Die eigentliche Gretchenfrage: Wie hältst Du es mit der öffentlichen Aufgabe? stellt sich dann, wenn die beiden Ziele zueinander in Widerspruch geraten, wenn also das entsteht, was die Betriebswirtschaftslehre einen Zielkonflikt im Unternehmen nennt. Ich nenne einfache Beispiele: Die Gemeinde möchte im Interesse der Luftverbesserung ein Heizkraftwerk errichten und die Fernwärmeversorgung forciert ausbauen oder sie möchte sich an einem auf sehr lange Sicht ausgelegten Projekt der Fernwasserversorgung beteiligen, und zwar, obwohl in allen diesen Fällen die Gewinnlage des Unternehmens sich verschlechtern würde. Oder sie möchte vielleicht aus bestimmten kommunalpolitischen Überlegungen, die hier im einzelnen gar nicht erörtert zu werden brau-

chen, darauf verzichten, bestimmte Preise oder Tarife zu erhöhen. Dann ist der Konflikt mit den privaten Kapitalgebern angelegt. Hier kann es bis zur Schadenersatzforderung kommen. Schon vor Jahren haben Minderheitsaktionäre der Hamburgischen Electricitätswerke in einem solchen Fall eine Klage bis zum Bundesgerichtshof getrieben. Inzwischen bahnt sich eine Rechtsentwicklung an, die solche Fragen noch viel kritischer erscheinen läßt als in der Vergangenheit, nämlich die Rechtsprechung des BGH im Zusammenhang mit dem Begriff des »herrschenden Unternehmens« im Sinne des geltenden Aktienrechts. Der Bundesgerichtshof hat entschieden, daß die Bundesrepublik Deutschland gegenüber ihren Unternehmen als herrschendes Unternehmen im Sinne des Aktienrechts anzusehen sei. Es ist zwar noch umstritten, ob dieses Urteil auch auf kommunale Körperschaften Anwendung finden könnte; auf jeden Fall aber mahnt die hier angelaufene Entwicklung zu größter Vorsicht, weil sie das Verhältnis zwischen öffentlichem Träger und privaten Anteilseignern im gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in einem ganz neuen Licht erscheinen läßt. Bei der Novellierung des Aktiengesetzes 1965 hat der Gesetzgeber in der Erkenntnis, daß es in der modernen Volkswirtschaft Unternehmen gibt, die als sogenannte herrschende Unternehmen Einfluß auf andere beherrschte Unternehmen ausüben können, die also in der Lage und gewillt sein können, die beherrschten Unternehmen für ihre eigenen Interessen und Ziele einzuspannen, zugunsten der Minderheitsaktionäre solcher beherrschten Unternehmen ein System von Schutzrechten geschaffen, das bis zum Recht auf Schadenersatz geht. In diesem Zusammenhang darf ich an die Auseinandersetzungen bei den Hamburgischen Electricitätswerken bzw. beim RWE über einen eventuellen Ausstieg aus der Kernenergie verweisen. Es ist an dieser Stelle nicht zu erörtern, ob diese Forderung berechtigt oder nicht berechtigt, sinnvoll oder nicht sinnvoll ist. Ich möchte nur darauf hinweisen, daß die massiven Schadenersatzforderungen, die solchen Bestrebungen entgegengesetzt wurden, ein Schlaglicht auf die Rechtsverhältnisse und Machtverhältnisse innerhalb gemischtwirtschaftlicher Unternehmen werfen.

Schadenersatzforderungen gegen das herrschende Unternehmen können durch Abschluß eines förmlichen Beherrschungsvertrags allerdings ausgeschlossen werden. Aber, so muß man sagen, hier liegt doch der Knüppel beim Hund: Welcher private Partner wird sich gegenüber einer öffentlichen Körperschaft in dieser Weise seiner Rechte begeben?

Als Fazit aber aus diesen Überlegungen kann man doch nur sagen: Wo kein Kläger ist, ist kein Richter. Oder anders ausgedrückt, wenn eine öffentliche Körperschaft alleiniger Eigentümer eines Unternehmens – sei es einer AG oder GmbH – ist, gibt es niemanden, dessen Interessen durch die Handlungen der öffentlichen Körperschaft verletzt werden könnten. Es gibt deshalb auch keinen Kläger, und deshalb können solche Fälle auch nicht vor den Richter kommen. Ich halte dies für einen ganz wesentlichen Gesichtspunkt, der, wenn man die öffentliche Aufgabe öffentlicher Unternehmen ernst nimmt, gegen gemischtwirtschaftliche Lösungen spricht.

IV.

In diesem Zusammenhang muß ein Blick auf das Problem der sogenannten »Sperrminoritäten« geworfen werden. Sicher wird es die Regel sein, daß bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen die öffentliche Hand die Mehrheit der Stimmrechte behält und damit ihren Einfluß gesichert glaubt. Eine solche Auffassung verkennt mindestens bei der Aktiengesellschaft die Bedeutung der Sperrminoritäten, d. h. von Beteiligungen von mehr – und sei es auch nur geringfügig mehr – als 25 v. H. Bei der Aktiengesellschaft ist bei wichtigen Beschlüssen eine Mehrheit von drei Vierteln des bei der Beschlußfassung vertretenen Kapitals bzw. der abgegebenen Stimmen erforderlich, nämlich bei Satzungsänderung, Erhöhung des Grundkapitals, bedingter Kapitalerhöhung, Auflösung der Gesellschaft und Verschmelzung der Gesellschaft sowie bei einer eventuellen vorzeitigen Abberufung gewählter Aufsichtsratsmitglieder. Abweichende Regelungen durch die Satzung sind möglich bei den Beschlüssen über Änderungen des Gegenstandes des Unternehmens, die Ausgabe von Vorzugsaktien ohne Stimmrecht, bedingte Kapitalerhöhungen sowie Auflösung und Verschmelzung, aber nur in Richtung auf eine größere, nicht in Richtung auf eine kleinere Mehrheit. Damit sind dem öffentlichen Träger in verschiedener Hinsicht auf lange Sicht die Hände gebunden, insbesondere auch bei der Finanzierung. Wie wichtig die Möglichkeit der Abberufung von Aufsichtsratsmitgliedern ist, habe ich bereits erwähnt. Auch hier würde die Sperrminorität praktisch zu einer Sperre gegenüber möglichen Maßnahmen des öffentlichen Trägers. Auch wenn eine solche Sperre in diesem Punkte und in einigen anderen Punkten durch Bestimmungen in der Satzung der Aktiengesellschaft gelockert werden kann und wenn das GmbH-Recht auch andere Regelungen zuläßt, diese rechtlichen Möglichkeiten nutzen wenig, weil begreiflicherweise ein privater Partner sich auf eine solche Minderung seiner Rechtsstellung kaum einlassen wird.

V.

Ich habe bisher die Gründe skizziert, warum nach meiner Auffassung gemischtwirtschaftliche Lösungen für kommunale Unternehmen, die auf dem Gebiet der örtlichen Versorgung und des örtlichen Nahverkehrs tätig sind, auf die größten Bedenken stoßen müßten, Es hat aber Ausnahmen gegeben, und es wird wahrscheinlich auch in der Zukunft noch Ausnahmen geben. Ich muß mich jedenfalls mit der Frage auseinandersetzen, ob und ggf. welche Gründe bestehen, die eine Gemeinde veranlassen könnten, sich über die aufgeführten Bedenken hinwegzusetzen und eine gemischtwirtschaftliche Lösung ins Auge zu fassen. Ein erster Grund könnte einfach sein, daß eine Gemeinde glaubt, ihre finanzielle Lage dadurch verbessern zu können, daß sie sich von einem Teil ihres Unternehmensvermögens trennt, d. h. also, wenn sie nicht ihr ganzes, so doch einen Teil ihres Unternehmens zu Geld macht. So handelt ja der Bund. Auf diesen Zusammenhang möchte ich später bei einer kurzen allgemeinen Betrachtung der finanziellen Probleme noch eingehen.

Die Gemeinde kann zweitens den Wunsch haben, eine Kapitalerhöhung bei ihrem Unternehmen nicht aus eigenen Mitteln durchzuführen, sondern dafür privates Kapital heranzuziehen. Die Frage stellt sich unter Umständen in einer besonderen Variante, wenn es darum geht, früher fremd versorgte Gemeindegebiete nunmehr zu übernehmen.

Schließlich hat man den Eindruck, daß in Sonderfällen die notwendige Eingliederung kommunaler Kraftwerke in das Verbundnetz angesichts der Machtverhältnisse in der Elektrizitätswirtschaft offenbar nur um den Preis einer Beteiligung der Verbundstufe am Unternehmen erreicht werden kann.

Etwas eingehender muß ich mich mit der an zweiter Stelle angesprochenen Problematik beschäftigen, weil sie wahrscheinlich im Hinblick auf mögliche gemischtwirtschaftliche Lösungen in Zukunft die größte Bedeutung erlangen wird. Es geht kurz gesagt um folgendes: Bei vielen Städten und Gemeinden ist eine Art versorgungswirtschaftliche »Gemengelage« entstanden, die dadurch charakterisiert wird, daß der von dem eigenen kommunalen Unternehmen versorgte Kernbereich durch einen mehr oder weniger großen Kranz von fremdversorgten, d. h. von Regional- bzw. Verbundunternehmen versorgten Randzonen umgeben wird. Die kommunale Gebietsreform hat die Zahl dieser Fälle natürlich erheblich vermehrt. Die bestehenden Konzessionsverträge werden durch die Gebietsreform nicht betroffen. Die Spitzenverbände der Städte und Gemeinden haben aber ihre Mitglieder immer wieder aufgefordert, mit Auslaufen der Konzessionsverträge, wenigstens dort, wo sie schon über eigene leistungsfähige Versorgungsunternehmen verfügen, eine Arrondierung ihrer Versorgungsgebiete anzustreben. Die Situation hat begrifflicherweise zum Entstehen erheblicher Spannungen innerhalb der Elektrizitätswirtschaft geführt. Daß die Regional- und Verbundunternehmen diese Versorgungsgebiete ungern verlieren, ist verständlich. Es werden daher immer wieder Versuche unternommen, die Städte in solchen Fällen zur Gründung von Gemeinschaftsunternehmen zu drängen, in die dann die beiderseitigen Versorgungsanlagen eingebracht werden. Soweit die Regional- und Verbundunternehmen gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind, bringt dies natürlich für die kommunale Ebene gemischtwirtschaftliche Lösungen. Gegebenenfalls kann auch ein sogenanntes gemischt-öffentliches Unternehmen entstehen.

Da die Konzessionsverträge zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, handelt es sich hier um einen sehr langfristigen Prozeß, doch wird das Jahr 1995 insofern einen Einschnitt bringen, als nach den Vorschriften des Kartellgesetzes – jedenfalls nach der von mir vertretenen Auffassung, die sich im übrigen mit der des Bundeskartellamts deckt – zahlreiche ältere Konzessionsverträge zum 31. Dezember 1994 kraft gesetzlicher Bestimmung enden werden. Diese zeitliche Zusammenballung von Fällen ist natürlich nicht ohne Problematik. Die Spitzenverbände der Städte und Gemeinden sind der Auffassung, und diese Auffassung wird auch von mir nachdrücklich unterstrichen, daß die Gemeinden diese historische Chance nicht versäumen dürfen. Die notwendige Übernahme der Netze ist auch, wie ich gleich noch darlegen werde, durchaus zu finanzieren; in dieser Hinsicht bestehen keine Bedenken gegen die Übernahme. Andererseits bin ich gerade in solchen Fällen gegen die Bil-

derung eines gemischtwirtschaftlichen oder gemischt-öffentlichen Unternehmens. Ich sehe keine Notwendigkeit, die sich für die Städte und ihre Unternehmen ergebenden Entwicklungsmöglichkeiten in dieser Weise zu verändern.

Anfügen sollte ich vielleicht noch, daß nach Auffassung der kommunalen Seite die Regional- und Verbundstufe durch diese Vorgänge keineswegs einen nicht vertretbaren wirtschaftlichen Aderlaß erleiden würde. Die Flächenversorgung ist heute kein schlechtes Geschäft, wie die publizierten Abschlüsse der hier tätigen Unternehmen zeigen, und dies wird auch so bleiben. Der notwendige Prozeß der Entflechtung läuft auch keineswegs nur in eine Richtung. Immer wieder werden kleinere kommunale Versorgungen aufgegeben und in Verbund- oder Regionalunternehmen eingegliedert. Diese Strukturveränderungen müssen nüchtern und leidenschaftslos betrachtet werden.

VI.

Natürlich hat die Problematik der Gemischtwirtschaftlichkeit auch eine finanzielle Seite. Ich habe sie vorhin ausgeklammert, möchte sie aber jetzt noch kurz beleuchten, und zwar in den zwei Versionen, die man schlagwortartig vielleicht mit folgenden Sätzen kennzeichnen kann:

– Wir brauchen Geld, laßt uns wenigstens einen Teil unseres Unternehmens verkaufen! Wir behalten ja die Mehrheit; das muß genügen.

Oder:

– Wir haben kein Geld, um die Investitionen zu finanzieren oder um Versorgungsanlagen nach Ablauf eines Konzessionsvertrags zu kaufen! Wir müssen privates Kapital heranziehen!

Die Finanzlage der Gemeinden ist nicht gut, und sie dürfte sich im Zuge der angestrebten Steuerreform noch verschlechtern. Es darf daher nicht verwundern, wenn die erwähnten Argumentationen in der kommunalpolitischen Diskussion auftauchen.

Von dem früheren britischen Premierminister MacMillan stammt das bissige Wort: Margret Thatcher verkaufe mit ihrer Privatisierungsaktion das Familiensilber. Der konservative MacMillan, von dem man nicht annehmen kann, daß ihm öffentliche Unternehmen besonders sympathisch gewesen wären, hat damit prägnant sein Mißbehagen gegenüber einer Finanzpolitik zum Ausdruck bringen wollen, bei der werbendes Vermögen des Staates verkauft wird, um Etatdefizite zu stopfen oder die Steuern zu senken. Ein Privatmann mag in einer akuten finanziellen Klemme oder von seinen Gläubigern gedrängt, sich zu dem Schritt entschließen, wertvolle Teile seines Besitzes zu veräußern. Aber was können in der Finanzwirtschaft öffentlicher Körperschaften, die nicht nur an heute und morgen zu denken haben, sondern auf lange Sicht planen müssen, solche Maßnahmen bewirken? Die zu erzielenden Erlöse aus Vermögensveräußerung sind, setzt man sie in Relation zum Volumen des betreffenden Haushalts, immer nur gering. Sie werden dann natürlich irgendwie mit eingeplant und verschwinden mehr oder weniger spurlos in der Finanzmasse, besonders bei mehrjähriger Betrachtung. Die finanzwirtschaftliche Situation des Staates, ebenso wie die der Gemeinden – bei den letzteren gilt das ganz be-

sonders – wird durch die laufenden Einnahmen und die letztlich von diesen abhängige Kreditfähigkeit bestimmt; Einmal-Einnahmen nützen wenig oder nichts, sie beeinträchtigen nur die Klarheit des Finanzbildes. Die Gemeinden können um so weniger ein Interesse daran haben, ihre finanzielle Situation zu verschleiern, als deren wesentliche Parameter von Entscheidungen abhängen, die auf einer anderen politischen Ebene getroffen werden. Solche Überlegungen sollten daher bei Privatisierungen und auch bei Teilprivatisierungen nicht den Ausschlag geben; die entscheidende Frage muß immer sein: Ist eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen oder nicht? Ich hoffe, mit meinen Ausführungen deutlich gemacht zu haben, welche Probleme und Gefahren in einer Teilprivatisierung, d. h. in einer gemischtwirtschaftlichen Lösung, liegen. Die Nachteile einer solchen Maßnahme hinsichtlich der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Unternehmenssektor sind mit Sicherheit größer als die möglichen Vorteile im öffentlichen Haushalt.

Der zweite Fall, den ich oben anführte, hat sicherlich in den Augen vieler Praktiker größeres Gewicht. Man glaubt, daß für große Investitionen, etwa auch für den Ankauf ganzer Netzteile in eingemeindeten Gebieten, das erforderliche Kapital nicht aufbringen zu können und sucht nach einem privaten Kapitalgeber oder läßt sich dazu überreden, die Frage der Kapitalaufbringung durch Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens mit Einbringung der beiderseitigen Sachwerte überhaupt zu umgehen.

Wenn man sich mit diesen finanzwirtschaftlichen Überlegungen auseinandersetzt, so kann man von der unbestreitbaren Tatsache ausgehen, daß privates Beteiligungskapital sich nur soweit engagiert, als es sich um eine rentable Investition bzw. um ein rentables Unternehmen handelt. Wenn dies aber der Fall ist, wenn mindestens die marktüblichen Zinsen langfristig gesehen erwirtschaftet werden können, dann kann ein öffentlicher Träger, sei es der Staat oder sei es die Gemeinde, die betreffende Investition auch finanzieren, ohne negative Auswirkungen auf seinen übrigen finanziellen Spielraum hinnehmen zu müssen. Diese Voraussetzungen sind aber in der Versorgungswirtschaft und ganz besonders in der Elektrizitätswirtschaft gegeben. Für unrentable Investitionen aber oder für schlecht oder gar nicht rentierende Unternehmen findet sich kein privater Kapitalgeber.

Von daher besteht also kein Anlaß, die gegebenen Chancen, die kommunalen Unternehmen weiter auszubauen, sie zu arrondieren und sie als stabilen Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung zu erhalten, nicht zu nutzen. Verschiedene Finanzstrategien, verschiedene Formen der Besicherung sind möglich und erprobt. Auf lange Sicht gesehen sammelt sich in jedem florierenden Unternehmen Vermögenssubstanz an, die der Gemeinde zugute kommt. Neue Formen der Finanzierung, etwa Leasing, ggf. auch einmal stimmrechtlose Vorzugsaktien, sollten nicht aus dem Auge verloren werden. Es gibt keinen Anlaß zu vermuten, daß die Versorgungswirtschaft nicht auch in Zukunft gute Erträge abwerfen wird.

VII.

Ich komme zum Schluß: Meinen Aufsatz im Deutschen Städtetag zum Thema der Gemeinwirtschaftlichkeit habe ich unter die Überschrift gestellt: »Diener zweier Herren«.¹ In Matthäus 6,24 heißt es mit biblischer Rigorosität: Niemand kann zwei Herren dienen. Es liegt auf der Hand, daß im wirtschaftlichen Alltag die Dinge nicht immer so rigoros zugehen oder, konkret gesprochen, es gibt sicherlich viele gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die befriedigend arbeiten und in denen man sich nicht die Köpfe einschlägt. Dafür können verschiedene Gründe maßgebend sein. Es könnte z. B. sein, daß einer der beiden Herren des Unternehmens – nicht selten wird das die öffentliche Körperschaft sein – die Dinge mehr oder weniger laufen läßt; dann bestimmt praktisch der andere. Es kann auch sein, daß beide Herren sich sehr zurückhalten; dann freut sich die Unternehmensleitung.

Das sind Konstellationen, die bei Unternehmen, die wichtige öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben, nicht befriedigen können. Unterschiedliche Ziele der Beteiligten mögen lange Zeit als kompatibel erscheinen, vielleicht auch tatsächlich kompatibel sein, aber der Konfliktfall ist der Ernstfall. Er muß ins Auge gefaßt werden, wenn man entscheiden will, ob die Form des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens für die Erfüllung der Aufgaben in bestimmten Bereichen öffentlicher Tätigkeit geeignet ist oder nicht. Sicherlich hat es auch bei den kommunalen Unternehmen einzelne Fälle gegeben, in denen man glaubte, eine gemischtwirtschaftliche Lösung nicht vermeiden zu können, und es wird wahrscheinlich auch in Zukunft solche Fälle geben. Generell aber kann man nach meiner Ansicht sagen: Die Grenzen für gemischtwirtschaftliche Lösungen bleiben aus kommunaler Sicht, wie sie vor allem auch von den Spitzenverbänden der Städte und Gemeinden vertreten wird, bei kommunalen Unternehmen nach wie vor sehr eng gezogen, wenn man davon ausgeht, daß diese Unternehmen ihren Sinn behalten und nach ihrer besonderen »philosophy« geführt werden sollen. Was auf der Bundesebene geschieht, kann allein schon wegen der Unterschiede in Struktur, Aufgabenstellung und Zielkonzeption, die zwischen Bundesunternehmen und kommunalen Unternehmen bestehen, für die Städte und Gemeinden kein Vorbild sein.

¹ Karl Ahrens, Diener zweier Herren? Zur Frage gemischtwirtschaftlicher Lösungen in der kommunalen Versorgungswirtschaft, in: der städtetag, H. 10, Okt. 1987, S.578–581.

Chancen und Gefahren gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit

1. Einleitung / Problemstellung

Die Problematik der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privaten in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist nicht neu; sie stand seit dem Ende des 19. Jahrhunderts häufig zur Diskussion.¹ Wer bereits des öfteren als Theoretiker das Für und Wider, die Chancen und Gefahren gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit behandelt hat², sieht sich in seinen Überlegungen eigentlich in sehr interessanter Weise durch Herrn Dr. Ahrens bestätigt. Man darf vielleicht etwas zurückblenden. Wir Theoretiker haben in den vergangenen Jahrzehnten ziemlich alleine gestanden, wenn wir vor Gemischtwirtschaft gewarnt haben. Lange Zeit war es die Praxis, und zwar gerade die Praxis der Versorgungswirtschaft, die uns Theoretikern nahelegte, doch die Vorbehalte gegen Gemischtwirtschaftlichkeit aufzugeben, weil es in der Praxis durchaus möglich sei, Kapitalbeteiligungen verschiedener Art zusammenzuführen unter der einheitlich vorgegebenen Aufgabe Energieversorgung.

Diese schien (jedenfalls wurde das vor 20 oder 30 Jahren so gesehen) durch das Energiewirtschaftsgesetz und durch Traditionen der kommunalen Tätigkeit soweit festgelegt, daß man in der Tat glauben durfte, es könne eigentlich aus dem Zusammengehen von privatem Kapital und öffentlicher Aufgabe kein Nachteil erwachsen. Noch war in den letzten Jahren von manchen Praktikern aus dem gemischtwirtschaftlichen und aus dem kommunalen Bereich zu vernehmen, daß doch eigentlich alles ganz gut funktioniere und daß mit gemischtwirtschaftlichen Lösungen kein Problem verbunden sei.

Ich erinne mich auch, daß ein Aufsatz, den ich zusammen mit Kollegen Hirsch aus dem Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 1976 in der Zeitschrift »Die Verwaltung« veröffentlicht habe³ und der Warnungen hinsichtlich der Gemischtwirtschaftlichkeit enthielt, so ähnlich wie sie jetzt Dr. Ahrens formuliert hat, auf kein Echo gestoßen ist; man hat seinerzeit eher spüren können, daß kein (wie man heute so schön sagt) »Handlungsbedarf«, kein Problem gesehen wurde.

Nummehr scheint das also anders zu sein; es ist besonders interessant, den Ursachen hierfür nachzugehen. Ich habe den Eindruck, daß die Ursachen in dem eben von Herrn Dr. Ahrens genannten Ernstfall liegen, d. h. in einer Situation, in der nun nicht mehr die gewohnte Gleichmäßigkeit des Handelns (man

¹ Vgl. Richard Passow, Die gemischt-privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektrizitäts- und Gasversorgung und des Straßenbahnwesens, Jena 1912; Peter van Aubel, Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, HKWP Bd. III, 1. Aufl., S. 877 ff.

² Vgl. Günter Püttner, Das Recht der kommunalen Energieversorgung, Stuttgart 1967, S. 100 ff.

möchte fast sagen: die Langweiligkeit des Alltags) herrscht, sondern eine Krisensituation gegeben ist, in der es gilt, neue Wege zu beschreiten. Dann stellt sich die öffentliche Aufgabe als etwas anderes dar als privates Gewinnstreben, und dann kann wirklich niemand »zwei Herren dienen«; es kann nur die eine oder die andere Zielrichtung maßgebend sein.

Man wird also aus diesem Gegenüber ganz allgemein für das Thema Gemischtwirtschaftlichkeit etwas lernen können, und es ist jedenfalls interessant, daß frühere theoretische Überlegungen nunmehr doch in der Praxis ihre Bestätigung finden. Es fiel auf, daß auf der letzten Staatsrechtslehrertagung in Passau 1987⁴ interessante Überlegungen zu diesem Thema zu vernehmen waren, die früher niemals vorgebracht worden sind. Es wurde gegen die Aufsplitterung der öffentlichen Verwaltung in alle möglichen mehr privat orientierten Entscheidungsbereiche votiert und damit auch gegen gemischtwirtschaftliche Lösungen, so daß man also davon ausgehen kann, daß nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Wissenschaft hier ein durchaus interessantes und neues Thema gesehen wird.

2. Der Begriff des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens

Was den Begriff der Gemischtwirtschaftlichkeit angeht, so möchte ich davon ausgehen (vielleicht ein bißchen im Gegensatz zu dem, was Dr. Ahrens im Städtetag geschrieben hat), daß es auf die Höhe der Beteiligung nicht unbedingt ankommt. Denn auch eine einprozentige private Beteiligung bringt bereits Probleme mit sich; darauf ist im Zusammenhang mit dem Aktienrecht noch einzugehen. Auch eine hohe private Beteiligung und eine sehr geringe öffentliche Beteiligung kann durchaus die bereits beschriebenen Schwierigkeiten hervorrufen.

Es ist also nicht unbedingt gesagt, daß nur das Schema 75 v. H., 50 v. H. usw. maßgebend sein muß. Zwar erreicht man mit 25,1 v. H. die sogenannte Sperrminorität und das steuerliche Schachtelprivileg, mit 50,1 v. H. die Stimmenmehrheit und mit 75 v. H. die beherrschende, Satzungsänderungen erzwingende Position, aber der Konflikt zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und privatem Gewinnstreben kann sich völlig unabhängig von der Beteiligungsquote ergeben.

Als gemischtwirtschaftlich sind deshalb alle Unternehmen zu betrachten, an denen öffentliche und private Träger, gleich mit welcher Quote, als Inhaber beteiligt sind.⁵

⁴ Es sprachen Brun-Otto Bryde und Görg Haverkate zu: Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem; die Vorträge erscheinen demnächst als Bd. 46 der Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 1988.

⁵ Vgl. Günter Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl., Stuttgart 1985, S.26.

3. Entstehungsgründe und erwarteter Nutzen gemischtwirtschaftlicher Lösungen

Im wesentlichen gibt es zwei Entstehungsgründe gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.⁶ Entweder erhofft man sich von der Zusammenarbeit mit Privaten einen besonderen Nutzen, will also einen Kooperationsnutzen erzielen, oder aber es besteht eine besondere Finanznot bei der öffentlichen Hand, die es geraten erscheinen läßt oder sogar zwingend notwendig macht, in gemischtwirtschaftliche Lösungen auszuweichen.

Es ist zwar theoretisch richtig, daß die öffentliche Hand im zweiten Fall bei Rentierlichkeit des Unternehmens im Prinzip Finanzierungsmöglichkeiten besitzen müßte; sie kann z. B. über Anleihen das notwendige Geld aufbringen. Aber das ist nur Theorie; denn nicht selten gibt es Vorschriften, die die öffentliche Hand trotz der gegebenen Rentierlichkeit des Vorhabens an der Aufnahme des entsprechenden Kapitals hindern. Und dann kommt es leicht zu gemischtwirtschaftlichen Lösungen.

Zu gemischtwirtschaftlichen Lösungen greift man im übrigen nur, wenn man sich davon einen Kooperationsnutzen erhofft. Es ist immer wieder gesagt worden, daß öffentliche Aufgabenerfüllung nicht unbedingt im Gegensatz zu privater Unternehmerinitiative stehen müsse und daß beide Elemente sich zu einer interessanten und nutzbringenden Mischung zusammenfinden könnten. Bildlich gesprochen: Der private Partner soll den unternehmerischen Wind und die öffentliche Hand soll die Schwere und den Ernst der öffentlichen Aufgabe einbringen. Beides soll sich ergänzen und bewirken, daß Gewinnstreben und öffentliche Aufgabenerfüllung optimal gefördert werden.⁷ Aber das ist zunächst mehr eine Idee, eine Hypothese, am grünen Tisch ausgedacht; sie bedarf der Erprobung in der Praxis, und diese scheint doch nicht unbedingt das Erhoffte zu bestätigen. Jedenfalls stellt sich ein positives Ergebnis nicht mehr oder weniger von selbst ein; unter günstigen Umständen kann sich ein glückliches und erfolbringendes Miteinander ergeben, doch muß das nicht der Fall sein. Und wenn mehr Disharmonie als Harmonie entsteht, dann ist es im Zweifel die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, die zurückgedrängt wird.

Ein zweites Motiv für die Bildung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens kann in der Absicht liegen, privaten Klein-Anlegern im Sinne von Vermögensstreuung eine nicht spekulativ-gewinnträchtige, aber doch rentierliche und relativ sichere Kapitalanlage zu ermöglichen. Dieser Gedanke hat vor allem bei der VW-Privatisierung im Jahre 1960 eine Rolle gespielt; er kann jederzeit wieder auftauchen. Denkbar ist durchaus auch, den Bürgern eine nützliche Geldanlage durch Beteiligung an kommunalen Unternehmen zu gewähren. Bei dieser Zielsetzung ergeben sich andere Konstellationen als bei der erstgenannten Kooperationsform. Denn es geht ja nicht um den »privatwirtschaftlichen Wind«, von dem man sich oft so viel verspricht, sondern um die kleinen Anleger, die eine Partnerschaft mit der Gemeinde oder dem Staat ein-

⁶ Peter van Aubel, a.a.O., S.880, ermittelt aus der Sicht der privaten Partner vielgestaltigere Motive und bildet fünf Typen gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.

⁷ Vgl. Peter van Aubel, a.a.O., S.884 f.

gehen. Man müßte sicherlich gesondert vom normalen Kooperationsprinzip darüber nachdenken, ob auf diesem Felde nicht Gestaltungen möglich sind, die sich abheben vom üblichen Fall des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens. Man könnte unter Umständen die öffentlichen Finanzen auf diese Weise schonen, ohne daß typisch privatwirtschaftliche Elemente in das Unternehmen eindringen. Aber es wäre darüber nachzudenken, wie man das Unternehmen konstruieren muß, um dieses Ziel zu erreichen. Jedenfalls ist eine solche Konstruktion möglich, und ich würde sie von der allgemeinen Zielsetzung des Zusammengehens mit einem privaten Wirtschaftsunternehmer und privater Unternehmerinitiative deutlich unterscheiden.

Man kann natürlich gemischtwirtschaftliche Lösungen, und das sollte immerhin erwähnt werden, auch unter ganz anderen Gesichtspunkten anstreben. Es kann nämlich auch beabsichtigt sein, die private Initiative durch die öffentliche Hand zu stützen. In diesem Sinne bemüht man sich, über Technologieparks oder Existenzgründungshilfen von seiten der öffentlichen Hand private Aktivitäten zu fördern und über Beteiligungen in Gang zu setzen. In diesen Fällen soll nicht die öffentliche Aufgabe privatwirtschaftliches Denken und Handeln zurückdrängen, sondern es sollen umgekehrt privates Gewinnstreben und natürlich auch private Risikoübernahme erleichtert und abgepolstert werden, indem die öffentliche Hand entsprechende Hilfe leistet. Auch dieses fällt unter Gemischtwirtschaftlichkeit, nämlich im Sinne von Starthilfe für Private, was allerdings ernstgenommen werden muß, indem sich die öffentliche Hand dann, wenn der Zweck erreicht ist und der Private Fuß gefaßt hat, auch wirklich zurückzieht. Eine solche Lösung eröffnet sicherlich ganz andere Aspekte von Gemischtwirtschaftlichkeit als die übliche Partnerschaft.

Man könnte in diesem Zusammenhang durchaus an die Versorgungswirtschaft denken und sich fragen, ob nicht für diese Unternehmen in Notsituationen, in denen Kapital gebraucht wird, Private nützliche Ergänzungsfunktionen auf Zeit wahrnehmen sollen. Nun darf man es nachher nicht dabei bewenden lassen, sondern, wenn der Zweck erreicht ist, nämlich die öffentliche Hand wieder das nötige Kapital angesammelt hat, dann müßte die private Beteiligung auch wieder abgelöst werden, was bei der Vielfältigkeit unserer Rechtsformen keine Schwierigkeiten bereiten würde. Man wird sicherlich diese »Gemischtwirtschaftlichkeit auf Zeit« zur Bewältigung einer aktuellen Situation trennen müssen von der Dauerkonstruktion einer Gemischtwirtschaftlichkeit, die von den eingangs genannten Problemen in besonderem Maße betroffen ist.

Ganz am Rande soll erwähnt werden, daß, wenn eine Privatisierung aus bestimmten Gründen angezeigt erscheint, diese als eine gleitende Privatisierung in Form schrittweisen Übergangs, also zunächst durch Teilprivatisierung und dann durch Vollprivatisierung, ins Werk gesetzt werden kann. Dies ist nicht eigentlich die Entscheidung für eine gemischtwirtschaftliche Konstruktion, sondern nur eine technische Form der Überleitung eines öffentlichen Unternehmens in ein privates. Diese gleitende Privatisierung kann wegen der Situation an der Börse oder wegen anderer Gründe zweckmäßig sein; sie ist kein eigentlicher Fall von Gemischtwirtschaftlichkeit.

4. Probleme und Gefahren gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit

Das Hauptproblem bei echter gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmern liegt in der prinzipiellen Widersprüchlichkeit von öffentlicher Aufgabenerfüllung einerseits und privatem Gewinnstreben andererseits, wie bereits eingangs erwähnt. Gefahren ergeben sich, wie Dr. Ahrens näher belegt hat, vor allem für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Diese Gefahren müssen sich allerdings nicht unbedingt aktualisieren, und man kann überlegen, ob es nicht Mittel und Wege gibt, die Gefahren zu bannen.

Das private Gewinnstreben oder Gewinninteresse müßte deshalb doch einmal näher untersucht und analysiert werden mit dem Erkenntnisziel, ob wirklich immer und überall ein unversöhnlicher Gegensatz zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gegeben ist. Zu prüfen ist insbesondere auch, ob es im Unternehmen, konkret also in der meistens verwendeten Rechtsform der Aktiengesellschaft, Gestaltungsmöglichkeiten gibt, die den Konflikt zwischen beiden Prinzipien ausräumen oder wenigstens minimieren können.

Erschwert werden derartige Versuche allerdings in der Aktiengesellschaft durch das dort gegebene starre Mehrheitssystem; es gibt kein vorprogrammiertes Verständigungssystem, sondern man hat eigentlich immer die Mehrheit der einen oder anderen Seite vor sich. Differenzierte Lösungen, wie sie beispielsweise im kommunalen Zweckverband möglich sind, gibt es bei der Aktiengesellschaft nicht. Da zählt nur die Kapitalmehrheit, vielleicht durch Mehrfachstimmrechte modifiziert, aber irgendwo am Ende doch Mehrheit. Liegt diese Mehrheit bei der öffentlichen Hand, dann wird im Grunde genommen die private Beteiligung, die dann in ihrem Gewinnstreben abgebremst ist, funktionslos, weil für sie nur noch sekundärer Raum ist, nämlich soweit die öffentliche Hand mit ihrer Mehrheit eine entsprechende Gewinnbildung zuläßt. Dann kommt der Private vielleicht nebenbei zum Zuge, aber sein typisches Interesse bleibt immer in der Minderheit, auch wenn es sich unter Umständen de facto durchsetzt.⁸ Umgekehrt kann die öffentliche Beteiligung funktionslos und sinnlos werden, wenn die Privaten in der Mehrheit sind.

Ein etwas anderer Fall ist gegeben, wenn die Privaten sich mit der Beteiligung der öffentlichen Aufgabenerfüllung anschließen und kein Gewinninteresse entwickeln. Ein Beispiel bildet der Berliner Zoologische Garten, eine Aktiengesellschaft, in der die privaten Aktionäre im Grunde Mäzene sind, die einen Beitrag leisten zu diesem Tiergarten. Diese Konstruktion ist bedenkenfrei, weil ja privates Gewinnstreben nicht vorhanden ist, sondern die Privaten sich als Beteiligte an der öffentlichen Aufgabenerfüllung verstehen. Ebenso kann natürlich auch die öffentliche Hand sich unterordnen unter privates Gewinnstreben, wenn sie dies im Einzelfall für richtig hält, z. B. um ein bedrängtes oder entwicklungsbedürftiges Unternehmen zu fördern; dann aber liegt der sonst typische Fall des Gegensatzes von privatem Gewinnstreben und öffentlicher Aufgabe nicht vor.

⁸ Es gibt manche Mittel und Kunstgriffe, um auch aus einer Minderheitsposition heraus Einfluß zu nehmen.

Wenn aber der Normalfall gegeben ist, wenn also Gewinnstreben und öffentliche Aufgabe im Widerspruch stehen und die öffentliche Hand oder der Private die Mehrheitsposition innehat, dann ist die jeweilige Minderheitsbeteiligung im Grunde funktionslos. Der – meistens behauptete – Kompromiß besteht darin, daß die eine oder die andere Funktion leidet. Meistens ist es, wenn ich recht sehe, in den letzten Jahren die öffentliche Aufgabe gewesen, die verwässert wurde und aus mancherlei Gründen nicht zum Zuge kam. Dabei ist das Manko, das auch im Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft immer beklagt wird, besonders zum Tragen gekommen, nämlich das Manko, daß die öffentlichen Aufgaben nicht hinreichend formuliert und operationabel vorgegeben werden, sondern daß man in allgemeine Floskeln flieht und damit fast schon den Weg bereitet für die Verwässerung der öffentlichen Aufgaben.

Es wäre also danach zu streben, daß man, wenn überhaupt gemischtwirtschaftliche Lösungen in Betracht gezogen werden, die öffentlichen Aufgaben klar definiert und nicht in vage Kompromisse oder allgemeine Wendungen flüchtet. Werden die Unternehmensziele deutlich genug bestimmt, dann können auch die entsprechenden Folgerungen in der Gesellschaft gezogen werden. Das scheint mir ein wichtiger Punkt zu sein: Wenn es gelingt, die öffentlichen Aufgaben einschließlich dessen, was daraus in der Praxis als Handlungsanweisung folgen soll, so genau festzulegen, daß eine klare Steuerung erreicht wird (und somit die private Gewinnchance auch überschaubar wird), dann besteht die Chance, eine sinnvolle Zusammenarbeit im gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zustande zu bringen. Mit der eindeutigen Zielvorgabe wird erreicht, daß später kein Konflikt ausbricht, sondern durch entsprechende Festlegungen in der Satzung der Konflikt vermieden wird. Auf diese konkrete Zielsetzung müssen sich die Partner verständigen, z. B. in der Unternehmenssatzung oder in einem Vertrag, an den die Beteiligten gebunden sind. Gemischtwirtschaftlichkeit wird möglich durch die genaue feste Vereinbarung dessen, was unter den Beteiligten rechtens sein soll.

Eine sinnvolle Kooperation in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist also davon abhängig, daß sich eine solche Festlegung im voraus treffen läßt. Man könnte die These aufstellen: Gemischtwirtschaftlichkeit ist um so eher möglich, je klarer die öffentliche Aufgabe definiert werden kann, je kalkulierbarer sie ist und je kalkulierbarer deshalb auch die verbleibende private Gewinnerwartung sich darstellt. Gemischtwirtschaftlichkeit ist umgekehrt um so bedenklicher, je mehr Flexibilität und Wandel die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe prägt und je ungewisser damit die Gewinnerwartung der privaten Seite wird. Je mehr Entwicklung, je mehr Wandel, je mehr Flexibilität, desto weniger kann Gemischtwirtschaftlichkeit in Frage kommen, und je präziser eine konkrete Aufgabe formuliert und festgelegt werden kann, um so eher ist Gemischtwirtschaftlichkeit möglich.

Dieser Leitlinie kann man, so meine ich, folgen. Dann muß man allerdings auch sehen, daß Gemischtwirtschaftlichkeit immer nur auf denjenigen Zeitraum festgelegt werden kann, der überschaubar ist, und für den man die öffentliche Aufgabe präzise formulieren kann. In der Energiewirtschaft hat man

früher wohl geglaubt, man könne die Dinge längerfristig überschauen; die Aufgabe sei von den Rahmenbedingungen her so festgelegt, daß man das Risiko der Gemischtwirtschaftlichkeit ohne weiteres eingehen könne. Aber nun hat sich gezeigt, daß auch hier der Wandel im vollen Umfang zum Tragen kommt, und jetzt geht die Rechnung plötzlich nicht mehr auf. Man steht in den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vor Problemen, die nur außerordentlich schwer zu bewältigen sind. Die Anpassung an die geänderten Verhältnisse vor allem bei der Stromerzeugung, aber auch bei der Fernwärme bringt zumindest temporäre, wenn nicht sogar langfristige Dämpfungen der Gewinne mit sich. Die früher vorhandene Ausgewogenheit der beiderseitigen Erwartungen ist entfallen. Man wird daraus lernen müssen, daß langfristige Festlegungen auf Gemischtwirtschaftlichkeit problematisch sind; vor »Jahrhundertverträgen« ist zu warnen.

5. Besondere Gestaltungsmöglichkeiten

Geht man einmal davon aus, daß trotz der genannten Bedenken aus mancherlei Gründen (z. B. Kapitalmangel bei der öffentlichen Hand) die gemischtwirtschaftliche Zusammenarbeit unumgänglich ist, so wird man nach Mitteln und Wegen suchen, um durch Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten des Gesellschaftsrechts doch zu einer für beide Seiten tragbaren Lösung zu gelangen. Man hat nach Rechtsformen und Rechtsgestaltungen zu suchen, die auf Vermeidung der erläuterten Nachteile bedacht sind. Auf einige vorgeschlagene oder auch bereits erprobte Gestaltungsformen soll kurz eingegangen werden. Früher hat man verschiedentlich gedacht an die sogenannte Zwillingsgesellschaft⁹, bei der eine Anlagengesellschaft mit öffentlicher Mehrheit und eine Betriebsgesellschaft mit privater Mehrheit gebildet werden, um die Sicherung der öffentlichen Investition einerseits zu kombinieren mit privatwirtschaftlicher Aktivität andererseits. Aber diese Idee ist nach dem Zweiten Weltkrieg kaum noch aufgegriffen worden und muß im Grunde als eine historische Reminiszenz aus der Weimarer Zeit oder der Zeit davor betrachtet werden. Von einer echten Bewährung kann man kaum sprechen. Es gibt jedenfalls keine zuverlässigen Hinweise, daß sich auf diesem Wege eine Möglichkeit aufgetan hätte, öffentliche Aufgabenerfüllung sinnvoll mit privater Initiative zu kombinieren. Denn in der Betriebsgesellschaft muß letztlich doch entschieden werden, ob der Kurs mehr in Richtung auf Gewinnerzielung geht oder ob die öffentliche Aufgabenerfüllung in den Vordergrund gestellt werden soll.

Ein weiterer Versuch kann – darauf hat Dr. Ahrens auch schon hingewiesen – darin bestehen, das Repertoire der Aktiengesellschaften auszuschöpfen, um die Gewinnerwartung zu kombinieren mit einer dominanten Stellung der öffentlichen Hand, die sichern soll, daß die öffentliche Aufgabe erfüllt wird. Da ist zunächst einmal an entsprechende Majoritäten zu denken. Eine Dreiviertelmehrheit, die insbesondere die Befugnis bietet, die Satzung zu ändern und Kapitalerhöhungen durchzuführen, verleiht der öffentlichen Hand eine beherr-

⁹ Vgl. dazu Bernd Janson, Möglichkeiten und Grenzen der Doppelgesellschaft für öffentliche Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 7, H. 2, 1984, S. 190 (203 ff.).

schende Position, die nicht von Privaten gestört werden kann. Eine unterhalb der 25-v.H.-Marke, also unterhalb der Sperrminorität bleibende Beteiligung Privater kann in der Hauptversammlung den Prozeß der Entscheidung nicht beeinflussen. Aber das hat auch so seine Probleme; potente Anleger oder Unternehmer werden sich auf eine derartige Minderheitsposition nicht einlassen oder dies nur tun, wenn eine Dividendengarantie geboten wird.

Doch auch wenn derartige Sonderabmachungen nicht bestehen, ist die Mehrheitsherrschaft in der Aktiengesellschaft keine schrankenlose, worauf noch einzugehen sein wird. Das Ziel der Gewinnerzielung darf, wenn eine Gemeinnützigkeitsklausel in der Satzung fehlt, nicht grundsätzlich aufgegeben werden. Das ist vielleicht deshalb besonders wichtig, weil in den Versorgungsunternehmen relativ häufig Kapitalerhöhungen vorkommen, die vom Gesellschaftszweck getragen sein müssen. Hier sind doch manche Fallstricke verborgen, die man beachten sollte. Wenn nichts anderes gesagt ist, und wenn nicht öffentliche Aufgaben in der Satzung präzise formuliert sind, wird man davon ausgehen müssen, daß im Prinzip auch eine Aktiengesellschaft mit sehr kleiner privater Minderheit auf die Gewinnerzielung festgelegt ist. Gewinnerzielungsabsicht gilt gleichsam als ein stillschweigend vereinbarter Gesellschaftszweck, wenn er nicht ausdrücklich durch eine Gemeinnützigkeitsklausel oder die Festlegung auf öffentliche Aufgaben in der Satzung ausgeschlossen ist.

Und das hat seinen Grund und seine Richtigkeit. Man darf den Privaten nicht täuschen; man muß ihm vorhersagen, worauf er sich einläßt. Wenn Kapital eingezahlt wird und nichts Abweichendes in der Satzung steht, dann kann sich jedermann darauf verlassen, daß der Normalfall der Gewinnerzielungsabsicht gegeben ist. Deshalb würden alle Versuche des öffentlichen Partners, später der öffentlichen Aufgabe auf Kosten des Gewinns den Vorrang zu geben, als gesellschaftsschädigende Einflußnahmen zu qualifizieren sein und die Schadensersatzpflicht nach § 117 AktG auslösen. Infolgedessen ist auch die Majorität keine Lösung des Problems, weil sie nicht den § 117 AktG außer Kraft setzen kann. Wenn man durch Einwirkung auf das Unternehmen die an sich gegebene Gewinnmöglichkeit schmälert, so ist das eine gesellschaftswidrige Schädigung, die zum Schadensersatz verpflichtet. Daran kommt man nicht vorbei, auch nicht bei ganz geringer Minderheitsbeteiligung Privater.¹⁰

So wird man überlegen, ob man nicht in andere Gestaltungen ausweichen kann. Da sind zunächst die stimmrechtslosen Vorzugsaktien. Aber das sind (so sage ich in meiner Vorlesung immer) die Aktien mit dem höchsten Stimmrecht. Denn diese Aktionäre, die in der normalen Hauptversammlung ohne Stimmrecht bleiben, sind bevorzugt, weil sie in einer gesonderten Versammlung nur unter sich die Zustimmung geben müssen, wenn ihr Vorzug durch eine Maßnahme berührt wird, wenn also die Satzung entsprechend geändert wird, insbesondere eine Kapitalerhöhung stattfindet. Kapitalerhöhungen sind bekanntlich gerade in der Versorgungswirtschaft keine Seltenheit. Wenn man sich beim RWE diese besondere Versammlung und deren Mehrheitsverhält-

¹⁰ Streitigkeiten hat es in dieser Hinsicht immer wieder gegeben, z. B. bei der Bremer Straßenbahn.

nisse ansieht, dann stellt man fest, daß es die Privaten sind, die hier bestimmen und damit eine wichtige Einflußmöglichkeit haben. Sie können nämlich in der gesonderten Versammlung ihre Zustimmung verweigern oder sie von einem entsprechenden Kompromiß abhängig machen. Die Konstruktion der Vorzugsaktien ohne Stimmrecht ist also im Grunde eine außerordentlich gefährliche; man muß sich wundern, daß dies in der Literatur immer beiseite geschoben wird, obwohl man im Grunde von den Vorzugsaktionären immer dann abhängig ist, wenn man das Kapital erhöhen oder sonst die Satzung ändern will. Vorzugsaktien ohne Stimmrecht bieten also keinen Weg, um den Widerspruch zwischen öffentlicher Aufgabenerfüllung und privater Kapitalbeteiligung zu mindern.

Nun sind inzwischen allerdings – zwar weniger in der Versorgungswirtschaft als vielmehr im Kreditwesen, vor allem bei den Sparkassen – andere Überlegungen angestellt und z. T. umgesetzt worden. Diese neuen Möglichkeiten sollen kurz angesprochen werden, auch wenn sie in der Versorgungswirtschaft bisher weniger bekannt sind. Da gibt es zunächst das inzwischen im Kreditwesengesetz ausdrücklich anerkannte sogenannte Genußrechtskapital¹¹, also Kapital, das gegeben wird ohne Stimmrecht, ohne echte Beteiligung, bei dem der Private nur ein anleihenähnliches Genußrecht erhält. Es ist übrigens eine Merkwürdigkeit, daß dieses Genußrechtskapital in das Kreditwesengesetz hineingelangt ist; denn ursprünglich handelte es sich bei Genußrecht um eine einmalige Gestaltung beim Übergang der privaten Eisenbahngesellschaften auf den Staat im 19. Jahrhundert. Es wurden nämlich die Aktionäre teilweise schon ausbezahlt, und damit sie trotzdem bis zum Schluß weiter beteiligt bleiben und auch am Überschuß partizipieren konnten, wurden ihnen statt der verfallenen Aktien Genußscheine ausgestellt. Mit dem Übergang der Eisenbahnen auf den Staat ist dieses Institut weggefallen, aber irgend jemand hat es jetzt in Kombination mit ausländischen Lösungen in die Debatte geworfen und dem Gesetzgeber erfolgreich vorgeschlagen (alle beteiligten Verbände hatten nichts dergleichen gefordert).

Aber nun ist das Genußrechtskapital Gesetz geworden und eröffnet einen sehr weiten Gestaltungsspielraum. Das gilt zunächst nur für Kreditinstitute, wird aber sicherlich auch für die kommunale Versorgungswirtschaft nutzbar gemacht werden können. Es wäre darüber nachzudenken, ob man nicht in entsprechender Aufmachung auch im Versorgungsbereich Papiere ausgeben könnte, die de facto nichts anderes dokumentieren als Anleihen, aber ein besseres Image genießen, weil sie mit der unverständlichen, aber eindrucksvollen Vokabel »Genußrecht« versehen sind.

Eine ähnliche Möglichkeit der Hereinnahme privaten Kapitals ohne die Inkaufnahme von privatem Einfluß besteht in stillen Einlagen. Es gibt nach Handelsrecht die stille Gesellschaft mit einem außerordentlich minimalen Einfluß des stillen Gesellschafters, der im Gesellschaftsvertrag auch noch weiter zurückgedrängt werden kann. Solche stillen Einlagen, die durchaus auch bei Aktiengesellschaften denkbar sind, könnte man gut in Versorgungsunternehmen

¹¹ Vgl. Werner Möschel, ZHR 149, 1985, S. 206 (225 f.); W. Werner, ZHR 149, 1985, S. 236 (237 ff.).

vorsehen, um privates Kapital hereinzunehmen, auch wenn man eine Mitbestimmung zu Lasten der öffentlichen Aufgaben nicht in Kauf nehmen will. Es hat immer wieder Sonderkonstruktionen dieser oder ähnlicher Art gegeben. Aus dem Kreditwesensbereich möchte ich eine hier erwähnen: Die preußische Staatsbank (die spätere Reichsbank) hatte von Anfang an private Anteilseigner; das hing damit zusammen, daß im Jahre 1843, als der preußische Staat durch eine Umgründung diese preußische Staatsbank errichtete, kein staatliches Kapital zur Verfügung stand. Eine Anleihe hätte sich angeboten, weil die Sache rentierlich war, aber der preußische König hatte versprochen, keine Anleihen mehr aufzunehmen (und es war damals offenbar eine andere Zeit, wo man die Versprechen einhielt, etwas heute ganz Ungewöhnliches). Dies ist weniger wegen der historischen Reminiszenz von Bedeutung, sondern deshalb, weil diese Beteiligung bis zum Jahre 1945 angedauert hat, man also sehen kann, wie zählebig solche Beteiligungen sind. Es gab eine Sonderkonstruktion für die preußische und dann die Reichsbank, nach der den privaten Anteilseignern nur ein Kontrollrecht eingeräumt war (eine Art Wirtschaftsprüferrecht), aber kein Mitbestimmungsrecht.

Ob man etwas Derartiges auch in der Versorgungswirtschaft einführen könnte, ist allerdings mehr als ungewiß; eine Sonderkonstruktion wie bei der Reichsbank wäre aber derzeit nur in Eigengesellschaften, die dem Aktienrecht unterliegen, anzulegen. Immerhin könnte man über solche Lösungen nachdenken; ob sich Private darauf einlassen würden, weiß man natürlich nicht. Deshalb sollte die Versorgungswirtschaft sorgfältig beobachten, ob die Experimente der Kreditwirtschaft mit dem Genußrechtskapital (das ja im Grunde nichts anderes ist als die Reichsbank-Lösung) in der Praxis Erfolg haben. Wenn das Modell funktioniert, würde ich eigentlich anraten, zu einem späteren Zeitpunkt darüber nachzudenken, ob man das Modell nicht nachahmen sollte.

Alle genannten Konstruktionen laufen darauf hinaus, daß eine echte Gemischtwirtschaftlichkeit nicht entsteht, sondern daß man den Privaten eine besser frisierte Anleihe bietet, statt Kapital in der üblichen Anleiheform hereinzunehmen. Die Konstruktion muß so ausgestaltet sein, daß sie den Privaten zumindest psychologisch den Eindruck einer gewissen Beteiligung vermittelt. Ob das möglich sein wird, bleibt allerdings abzuwarten. Derzeit sind jedenfalls, wie der Parallelfall des Kreditwesens belegt, die Gestaltungsmöglichkeiten weder bei der echten (Mitbestimmung einschließenden) noch bei der unechten (Mitbestimmung ausschließenden) Gemischtwirtschaftlichkeit ausgeschöpft. Man sollte nicht unbedingt bei dem klassischen Modell von Gemischtwirtschaftlichkeit, der Quotenbeteiligung, stehen bleiben, sondern auch andere Modelle in die Betrachtung einbeziehen.

Bleibt man bei den üblichen Gestaltungen, die das Aktienrecht eröffnet, so ist noch einmal mit Nachdruck und ganz deutlich zu betonen, daß Festlegungen in der Satzung notwendig sind, wenn man die Gewinnerzielungsabsicht in einer gemischten Gesellschaft ausschließen will, weil sie sonst stillschweigend als vereinbart gilt. Und nun kommt der schwierigste Punkt: Man könnte der Meinung sein, man brauche vorerst die Gewinnerzielungsabsicht, weil Rentierlichkeit gegeben ist, nicht auszuschließen, weil man ja später aus aktuel-

lem Anlaß eine entsprechende Satzungsänderung vornehmen könnte, nämlich in dem Sinne, daß nunmehr die öffentlichen Aufgaben den Vorrang genießen sollen (z. B. zwecks »Ausstieg« aus der Kernenergie oder ähnlichem). Aber das geht so nicht. Der Zweck des Unternehmens (der Gesellschaft) wird von der herrschenden Auffassung etwas anders gesehen als eine gewöhnliche Satzungsfestlegung; man wendet die Bestimmung des § 33 BGB an, wonach Änderungen des Zwecks eines Vereins (und die Aktiengesellschaft ist auch ein Verein) nur einstimmig möglich sind, so daß die Zustimmung aller erforderlich ist und nicht nur die Zustimmung der für eine Satzungsänderung nötigen Mehrheit. Es ist also zu warnen vor dem Glauben, man könne ohne weiteres durch Änderung des Gesellschaftszwecks die Gewinnerzielungsabsicht ersetzen durch eine gemeinwirtschaftliche Zielsetzung. Wenn man Gemeinnützigkeit will, so muß man sich von vornherein darauf festlegen; wenn der Zweck einmal vereinbart ist, kann er nur einstimmig geändert werden. Es würde also, wenn man aus aktuellem Anlaß eine solche Änderung vornehmen will und auch nur ein einziger privater Anteilseigner die Zustimmung verweigert, nichts anderes übrigbleiben, als zunächst die privaten Aktionäre hinauszudrängen und dann den Zweck zu ändern. Das Hinausdrängen ist bekanntlich möglich, wenn die privaten Minderheitsaktionäre hinreichend abgefunden werden¹², wofür das Aktiengesetz die Kriterien nennt. Das Hinausdrängen ist also möglich, bedeutet aber natürlich, daß man die Kapitalbeteiligung der Privaten übernehmen muß. Und das ist etwas, was die öffentliche Seite im Zweifel gerade nicht kann oder nicht will, weil sie sich in finanzieller Bedrängnis befindet.

Wenn man sich also in einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft einmal auf die Gewinnerzielungsabsicht stillschweigend eingelassen hat, dann ist man daran gebunden, solange nicht alle damit einverstanden sind, diese Zielsetzung zu ändern. Insofern liegt eine erhebliche Handlungsschranke vor, die man sich vor Augen halten sollte. Hinzu kommt die Schadensersatzpflicht nach § 117 AktG, wobei deutlich zu betonen ist, daß der Begriff der Schädigung der Gesellschaft gebunden ist an das bei der Gesellschaft vorausgesetzte Gewinninteresse. Die Absicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben vermag keine Rechtfertigung zu bieten für die Vernachlässigung der Gewinnerzielungsabsicht. Man sollte dies in einem größeren Zusammenhang sehen: In unserem Staatswesen sollen alle Bürger mit Steuern gleicherweise zu der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen; es ist nicht Sache der Minderheitsaktionäre einer Gesellschaft, einen Sonderbeitrag zu erbringen. Derartiges kann man von ihnen nicht verlangen, wenn man es nicht vorher in der Satzung festgelegt hat. Die Durchsetzung eines öffentlichen Auftrags, mag er noch so achtbar und hehr sein, darf nicht zu Lasten einzelner Bürger gehen. Wer vermögensschädigend auf eine Gesellschaft einwirkt, muß Schadensersatz leisten, und die öffentliche Aufgabe gibt keine Rechtfertigung für die Schädigung. Öffentliche Aufgaben sollen von allen Bürgern per Steuer nach gleichem Maßstab und nicht durch Sonderopfer einzelner Aktionäre finanziert werden. Insofern ist der § 117 AktG eine beachtliche Barriere für die gemischtwirtschaftliche Lösung.

¹² Vgl. BVerfGE 14, S. 263 ff. (zum Fall Feldmühle).

6. Schlußbemerkung

Gemischtwirtschaftliche Zusammenarbeit bietet, wie sich gezeigt hat, durchaus Chancen, aber sie hat ihre Gefahren. Es kommt, wenn man gemischtwirtschaftliche Lösungen in Betracht ziehen will, vor allen Dingen darauf an, ob sich die Situation soweit überschauen läßt, daß man die öffentliche Aufgabe eindeutig in der Satzung definieren kann. Dann gibt es Möglichkeiten, privates Kapital und öffentliche Aufgabenerfüllung zusammenzuführen. Wenn aber, wie das meistens der Fall ist, die unternehmerischen Perspektiven nicht langfristig sicher zu überblicken sind, wenn Wandel, wenn neue Situationen einkalkuliert werden müssen, dann wird man darauf achten müssen, daß die Möglichkeit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben auch künftig ungeschmälert erhalten bleibt; gemischtwirtschaftliche Lösungen werden dann oft nicht greifen können. Gemischtwirtschaftlichkeit muß aber nicht unter allen Umständen verfehlt sein; sie kann in bestimmten Fällen nützlich sein, aber für Unternehmen mit langfristiger und sich wandelnder, sich weiter entwickelnder Zielsetzung ist Gemischtwirtschaftlichkeit nicht zu empfehlen.

Freilich leben viele Manager gemischtwirtschaftlicher Unternehmen mit dieser Rechtsgestaltung nicht schlecht. Wenn es ihnen gelingt, beide Partner gegeneinander auszuspielen, sie also nicht zwei Herren dienen müssen, sondern zwei »Knechte« im Zaum halten, dann ist ihre Autonomie größer als in rein öffentlichen oder rein privaten Unternehmen. Aus der Sicht des öffentlichen Trägers ergeben sich daraus aber eher Bedenken gegen gemischtwirtschaftliche Konstruktionen. Für den Träger muß die öffentliche Aufgabe Vorrang haben.

Erfahrungen mit der Teilprivatisierung bei Bundesunternehmen

– Diskussionsbeitrag –

Ich stehe hier zugleich als Chef eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens, das nach den bisherigen Diskussionsbeiträgen nur in Ausnahmefällen möglich ist. Deswegen möchte ich ein paar Bemerkungen machen zu den beiden Referaten, die wir eben gehört haben.

Ich habe einleitend schon gesagt, daß Gemischtwirtschaftlichkeit im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht in allen Fällen und nicht in allen Bereichen denkbar ist, und wenn ich über die beiden Referate nachdenke, dann ist hier doch sehr stark – auch in dem Referat von Herrn Professor Püttner – an den Bereich gedacht, den Herr Ahrens schon erwähnt hat, nämlich den Bereich der kommunalen Unternehmen. Darüber hinaus gibt es aber andersgeartete öffentliche Unternehmen, und zu ihnen möchte ich aus meiner Sicht, der ich nun ein Jahr lang Gemischtwirtschaftlichkeit in einem Bundesunternehmen mitgemacht, erlebt und im Anfang mitgestaltet habe, etwas sagen.

Die Bundesunternehmen sind eigentlich durchweg, auch wenn sie zu 100 v. H. Bundesunternehmen sind, auf Gewinnerzielung ausgerichtet, und Gewinnerzielung ist bei ihnen auch möglich. Die Bundesunternehmen werden jetzt teilweise privatisiert, weil die früher einmal vorhandene öffentliche Aufgabe weggefallen, zumindest nicht mehr richtig definierbar ist. Dies gilt für VEBA, das gilt wohl auch für VW, das gilt auch für die VIAG. Die Bundesunternehmen haben, wenn sie öffentliche Aufgaben für ihren Eigentümer übernommen haben, dies meist in Form von Einzelverträgen oder Betriebsführungsverträgen getan; in diesen Verträgen ist auch ein entsprechender Gewinn vereinbart worden. Insofern hat es bei der Überleitung auf private Aktionäre intern eigentlich gar keine Veränderung gegeben. Das Unternehmensziel z. B. der Industrieverwaltungsgesellschaft, in der ich tätig bin, ist auf Gewinnerzielung gerichtet gewesen und ist heute weiterhin auf Gewinnerzielung gerichtet. Der Unterschied ist der, daß wir nicht mehr alles an den Bundeshaushalt ausschütten, was wir an Gewinn auszuschütten haben, sondern einen Teil davon an private Aktionäre.

Nun lassen Sie mich noch ein paar Worte sagen über die Vorgeschichte der Privatisierung der Bundesunternehmen. In der Regel ist es Ziel der Privatisierungsaktionen, die Unternehmen, die nach Meinung der Bundesregierung keine öffentlichen Aufgaben mehr haben, in Übereinstimmung mit den entsprechenden Vorschriften der Haushaltsgesetzgebung zu privatisieren. Wenn im Rahmen der Privatisierung eine manchmal sehr lange Phase der Gemischtwirtschaftlichkeit entsteht, dann ist dies doch nur eine Übergangsphase. Eine Übergangsphase, die man deswegen einschaltet, weil man bei diesen großen

Unternehmen nicht auf einen Schlag an den Kapitalmarkt gehen kann. Man möchte das Unternehmen auch langsam an seine neue Situation heranzuführen. Auf jeden Fall: VEBA, VW und VIAG – alle drei waren öffentliche Unternehmen, bei denen der Bundesanteil Schritt für Schritt in private Hand übergeleitet wurde.

Es gibt aber auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die – wie bei meinem Unternehmen – von Anfang an als solche konzipiert sind. Wir haben sehr interessante Diskussionen gehabt im Vorfeld der Privatisierung, mit den Vertretern der Presse, mit den Vertretern der Aktionärsverbände und Schutzvereinigungen, die sich auf einmal sehr für uns interessiert haben. Und da hat sich herausgestellt, daß die öffentliche Aufgabe im Unternehmen für die Privataktionäre gar nichts Erschreckendes ist. Sie stellen fest, daß da ein Unternehmen ist, das bisher an den Bund eine Dividende abgeliefert hat; der präsumtive Privataktionär sieht die Sache folgendermaßen: Der Bund gibt mir die Gelegenheit, mich an seinen wichtige öffentliche Aufgaben durchführenden, aber auch gewinnträchtigen Unternehmen zu beteiligen. Der feste Stamm an öffentlichen Aufgaben in dem Unternehmen wird nicht als ein Hemmnis für private Aktionäre angesehen, sondern sogar als ein großes Moment der Sicherheit für den Privataktionär. Insofern bewegen sich die Bundesunternehmen gar nicht in dem Konzept, das in den beiden Referaten dargestellt wurde, und es gibt da keinen Gegensatz zwischen öffentlicher Aufgabe und Gewinnstreben. Vielmehr ist die öffentliche Aufgabe, zumindest in den Unternehmen, die man privatisieren oder teilprivatisieren kann, so angelegt – und sonst kommt es gar nicht zu einer Privatisierung –, daß sie eine Gewinnerzielung möglich macht; damit entfällt aber der Zielkonflikt, der hier dargestellt wurde.

Ich möchte noch ein Wort zu dem berühmten privatwirtschaftlichen Wind sagen, den Professor Püttner erwähnte. Die Bundesunternehmen haben sich gar nicht so unter dem Druck gefühlt, nun privatwirtschaftlichen Wind an sich herankommen zu lassen, denn sie haben immer agiert wie Wirtschaftsunternehmen ganz normaler Art, und sie haben auch sehr erfolgreich agiert, denn sonst hätten sie gar nicht privatisiert werden können. Also ein öffentliches Unternehmen, das private Kapitalanteile aufnimmt, muß sich in einem Zustand befinden, in dem der Private überhaupt bereit ist, sich dort zu engagieren. Dies ist nur möglich, wenn es erfolgreich gearbeitet hat, und ein Wirtschaftsunternehmen kann erfolgreich nur arbeiten, wenn es sich als vernünftiges und normales Wirtschaftsunternehmen fühlt und benimmt. Der privatwirtschaftliche Wind ist eigentlich gar nichts Neues für ein solches Unternehmen.

Karl-Heinz Lassner

Zweifel an der These von der Überlegenheit rein öffentlicher Trägerschaft

– Diskussionsbeitrag –

Als Vorstandsmitglied in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, der BEWAG AG in Berlin, habe ich mich natürlich sehr für die Referate interessiert. Es erscheint mir bemerkenswert, daß es keine Korreferate waren, sondern beide nur in Nuancen voneinander abweichen.

Zwei Thesen stehen im Mittelpunkt: Nach der ersten ist eine Gewinnerzielungsabsicht, zumindest auf Dauer, grundsätzlich schädlich, weil sie verhindert, daß öffentliche Aufgaben in derselben Weise wahrgenommen werden können, als wenn diese Gewinnerzielungsabsicht nicht bestünde. Die zweite These sagt sinngemäß aus, daß öffentliche Aufgaben, wiederum zumindest auf Dauer, in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen schlechter wahrgenommen werden können als in einem, das sich ausschließlich in öffentlicher Hand befindet.

Ich war in der Mehrzahl meiner Berufsjahre in einer Kommunalverwaltung tätig. In den späteren Jahren dieser Berufstätigkeit hatte ich auch Gelegenheit, einen vertieften Einblick zu erhalten, wie die Entscheidungsträger von Verwaltungen auf ihre Betriebe und Aktiengesellschaften – z. B. Stadtwerke – Einfluß nahmen. Seit ca. 10 Jahren arbeite ich jetzt in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, dessen Aktien sich je zur Hälfte in der Hand von Privataktionären und des Landes Berlin befinden.

Wenn ich nun vergleiche, wie in den beiden Rechtsformen – oder besser gesagt Besitzformen – öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden, dann bin ich nicht so sicher, daß die Aussagen der beiden Referenten generell zutreffen.

Vielleicht wäre es ganz nützlich, wenn wir diese Problematik auch einmal zum Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung machen würden. Dabei sollten möglichst Unternehmen mit vergleichbarer Aufgabenstellung und etwa gleicher Größe verglichen werden. Zu untersuchen wäre m. E., wie, unter welchen Bedingungen und mit welchem Ergebnis öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden und welche Vor- und Nachteile sich aus der jeweiligen Rechtsform bzw. den unterschiedlichen Besitzverhältnissen ergeben.

Ich glaube, das Ergebnis dieser Untersuchung könnte auch für das Selbstverständnis der Aufgabenstellung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft von großem Nutzen sein.

Achim von Loesch

Zur Abhängigkeit der Privatisierungsmöglichkeiten vom Unternehmensziel: Bedarfsdeckung oder Erwerbswirtschaft

– Diskussionsbeitrag –

Die Diskrepanz zwischen Herrn v. Koester, Herrn Püttner und Herrn Ahrens läßt sich mit Hilfe der Gegenüberstellung Bedarfsdeckungs- und Erwerbswirtschaft klären. Es gibt öffentliche Unternehmen mit einem Bedarfsdeckungsziel; das ist bei den meisten kommunalen Unternehmen der Fall. Und es gibt öffentliche Unternehmen, die erwerbswirtschaftlichen Zielen folgen. Wenn ein öffentliches Unternehmen in erster Linie erwerbswirtschaftlichen Zielen folgt, ist eine private Beteiligung an diesem Unternehmen unschädlich. Private Beteiligungen widersprechen dagegen Bedarfsdeckungszielen.

Die Frage kompliziert sich, wenn es um Mehrproduktunternehmen geht, eine Situation, die für Großunternehmen heute typisch ist. Dann folgt ein Teil der Produktion einem Bedarfsdeckungsauftrag und ein anderer Erwerbszwecken. Hier muß darauf geachtet werden, daß private Beteiligungen nicht zu Lasten des Bedarfsdeckungsauftrags gehen.

Dennoch sollte man sich auch hier an der Hauptunterscheidung orientieren, ob das entsprechende Unternehmen primär ein Bedarfsdeckungsunternehmen – ein Versorgungs-, Entsorgungs- oder Verkehrsunternehmen – ist oder ob wir es hier mit bloßem Industriebesitz zu tun haben. Industrieunternehmen werden von den öffentlichen Händen zur Zeit überwiegend erwerbswirtschaftlich genutzt und folgen kaum öffentlichen Aufträgen. An einem solchen Unternehmen könnten sich Private konfliktfrei beteiligen.

Man verbaut durch den Verkauf von Beteiligungen an private Personen jedoch späteren Regierungen die Möglichkeit, das betreffende Unternehmen einmal auch im öffentlichen Interesse einzusetzen.

Positive Erfahrungen mit der Gemischtwirtschaftlichkeit beim RWE

- Diskussionsbeitrag -

Ich bin Geschäftsführer des Verbandes der kommunalen Aktionäre des RWE, das ja schon mehrfach hier erwähnt worden ist. Das RWE ist ein besonders bemerkenswertes Beispiel für ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, einmal wegen seiner Größe, aber auch weil es seit 1905 diesen Charakter trägt, denn in diesem Jahre beteiligten sich die Städte Essen, Gelsenkirchen und Mülheim an der Ruhr an dem bis dahin nur von privatem Kapital gehaltenen RWE. Heute halten 20 Städte, 32 Kreise und 11 weitere öffentliche Körperschaften, die in den vier Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland liegen, zusammen 30,8 v. H. des Aktienbesitzes, aber 60,7 v. H. der Stimmen des RWE. Der Unterschied zwischen den 30,8 v. H. und den 60,7 v. H. erklärt sich einmal aus dem Vorhandensein von Vorzugsaktien, die stimmrechtslos sind, und erklärt sich zweitens aus Namensaktien mit 20fachem Stimmrecht, die ausschließlich in kommunaler Hand sind, und diese sind wiederum dadurch zu erklären, daß im Jahre 1924 bei der damaligen Währungsreform die 2. Durchführungsverordnung eine Diskriminierung der kommunalen Aktien beim RWE vorgenommen hat. Im Jahre 1921 hatten die Kommunen auch die kapitalmäßige Mehrheit beim RWE. Sie ging durch eine 20fache Abwertung 1924 dem Kapital nach verloren; sie wurde ausgeglichen durch Verleihung des 20fachen Stimmrechts, das bis zu den letzten Kapitalerhöhungen in der Hand der Kommunen so aufrechterhalten worden ist.

Ich möchte als erstes darauf hinweisen, daß bei den Entscheidungen in der Hauptversammlung des RWE immer Werte erreicht worden sind von 99, ... v. H., d. h. also, obwohl die Kommunen nur eine 60,7prozentige Mehrheit haben, immer mehr als 99 v. H., d. h. die große Masse auch der privaten Aktionäre, den Vorschlägen von Aufsichtsrat und Vorstand gefolgt sind.

Ich habe an allen Hauptversammlungen seit 1960 teilgenommen; mir ist ein einziger Fall bekannt, wo es einmal 98, ... v. H. gewesen sind. Auch bei den gesonderten Versammlungen der Vorzugsaktionäre hat es keinen einzigen Fall gegeben, wo die Zustimmung dieser Vorzugsaktionäre irgendwelche Schwierigkeiten gemacht hat. Dies zur Darstellung der Fakten.

Nun aber zu den Problemen, die in den beiden Referaten dargestellt worden sind, nämlich zu der Frage möglicher Widersprüche zu dem öffentlichen Auftrag und zu der Frage der Gewinnerzielung. Beides hat sich beim RWE jedenfalls bis heute nicht als problematisch erwiesen.

Die Diskussionen in dem Verband, dessen Geschäftsführer ich bin, in dem die 20 Städte, 32 Kreise und 11 weitere Körperschaften im Jahre 1929 in Form ei-

ner GmbH zusammengeschlossen worden sind, haben immer gezeigt, daß auch die Kommunen daran äußerst interessiert sind, eine möglichst hohe Dividende zu haben, und zwar ganz einfach deswegen, weil sie – und je stärker die Haushaltsschwierigkeiten wurden um so mehr – an guten Erträgen aus dem gehaltenen Kapital interessiert sind und zweitens, weil sich nur so auch die Kapitalerhöhungen rechnen und finanzieren lassen, die in Zukunft noch auf uns zukommen. Nicht nur die Privaten sehen die Gewinnerzielung als sehr maßgeblich und wichtig an, sondern die Kommunen auch, und zwar aus durchaus verständlichen Gründen, die §94 GO NW entsprechen.

Das zweite aber: Es ist zu fragen, ob die Privaten wirklich die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erschweren, sie behindern, daran nicht interessiert sind oder ihnen entgegenwirken. Die heutige Zeit bietet eher Anlaß dazu, das Gegenteil zu vermuten. Wie ist denn die Situation? Es wurde eben schon erwähnt, daß das Energiewirtschaftsgesetz für die Stromversorgung als öffentliche Aufgabe Versorgungssicherheit und Preiswürdigkeit fordert. Das bedeutet, daß es möglichst keine Produktionsausfälle wegen Stromausfalls gibt, daß kein Aufzug stecken bleibt, daß kein Computer-Programm abstürzt, aber auch, daß die Hausfrau ihr warmes Essen bereiten kann. Wir alle wissen, wie sehr nicht nur für die breite Masse günstige Energiepreise von Bedeutung sind, sondern daß davon die Möglichkeit abhängt für unsere chemische Industrie, Aluminiumindustrie, Zink- und Elektroindustrie und andere Industriezweige, sich gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu behaupten. Es besteht also die Notwendigkeit, dieses öffentliche Ziel nachdrücklich zu verfolgen. Sie können auch noch den Umweltschutz als öffentliches Ziel zusätzlich einführen.

Jetzt werden Versuche gestartet, aus der Kernenergie auszusteigen. Damit werden sowohl die Versorgungssicherheit als auch die Preiswürdigkeit und der Umweltschutz bei der Erzeugung der elektrischen Energie gefährdet. Die Beteiligung Privater ist doch gerade hier ein Mittel, daß sich solche Tendenzen nicht durchsetzen. Es mag rein theoretisch einen solchen Gegensatz zwischen privaten und öffentlichen Anteilseignern geben. In der heutigen Praxis ist aber festzustellen, daß die Erfüllung der öffentlichen Ziele durch die Hineinnahme von Privaten eher erleichtert denn behindert wird.

Man weiß sicher nicht, was die Zukunft bringen wird, aber immerhin: 82 Jahre Erfahrung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen beim RWE sind sicherlich eine Perspektive, die man vielleicht auch etwas in die Zukunft hineinverlängern kann.

Abgestufteeteiligungsgrade zur Wahrung des Bundesinteresses

– Diskussionsbeitrag –

»Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe« ist eine Fragestellung, die quantitativ wie qualitativ auf den Trägerebenen Bund, Länder, Gemeinden unterschiedliches Gewicht haben kann. Die Bundesregierung hat in ihrem Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes klar zum Ausdruck gebracht, daß öffentliche Träger ihr wichtiges öffentliches Interesse an Unternehmensbeteiligungen in eigener Verantwortung überprüfen müssen. Der Bund kann es nur für seinen Bereich prüfen, begründen und entscheiden, die Länder und Gemeinden müssen aus ihrer Sicht und auf ihrer Trägerebene ebenfalls in eigener Verantwortung handeln.

Nach der Bundeshaushaltsordnung ist ein wichtiges Bundesinteresse die Voraussetzung einer Bundesbeteiligung. Ist dieses nicht mehr oder nicht in vollem Umfang gegeben, dann entfällt die Rechtfertigung für eine Beteiligung des Bundes ganz oder teilweise. Genauso geht der Bund vor.

Staatssekretär Dr. Tietmeyer hat 1983 geäußert: »Sicher dürfte sein, daß es häufiger als bisher abgestufte Beteiligungsggrade zur Wahrung des Bundesinteresses geben wird.« Das bedeutet: mehr Gemischtwirtschaftlichkeit. Diese entweder mit anderen öffentlichen Trägern oder mit Privaten.

Privatisierung – Voll- oder Teilprivatisierung – hat es nicht zuletzt bei den industriellen Bundesbeteiligungen gegeben, die ja meistens Wettbewerbsunternehmen sind. Für dieses Konglomerat von Industrie- und Handelsbeteiligungen wurde in der Nachkriegszeit nur ein einziges Mal, und zwar in den 70er Jahren, der Versuch einer Gesamtkonzeption gemacht. Unter dem Bundesfinanzminister Alex Möller (SPD) wurde der Versuch eingeleitet, über eine Bundesholding zu einem Konzept zu kommen. Möller ist an Männern aus seiner eigenen Partei gescheitert! Die Holding ist in den 70er Jahren nicht zustande gekommen. Der industrielle Bundesbereich blieb weiterhin ohne ein Gesamtkonzept. Es war zwangsläufig, daß unter diesen Umständen nach dem Regierungswechsel der Ende der 60er Jahre gerissene Privatisierungsfaden wieder aufgenommen wurde.

Ein Beispiel für Gemischtwirtschaftlichkeit war die VEBA. Der Zustand der Gemischtwirtschaftlichkeit hielt immerhin über 20 Jahre, sie gereichte weder dem Großaktionär Bund noch dem Unternehmen und seinen Beschäftigten zum Nachteil. Es ist zu bezweifeln, daß die VEBA, die zuvor ein Konglomerat ohne starke Führung durch eine Holding war, ohne die damalige Privatisierung und ohne ihr neues Management zu dem geworden wäre, was sie im gemischtwirtschaftlichen Zustand in mehr als zwei Jahrzehnten geworden ist. Das bedeutet natürlich, daß Gemischtwirtschaftlichkeit nicht nur vom Management das Aus-

erschöpfen des freieren Bewegungsspielraums, sondern vor allem auch in der staatlichen Beteiligungsverwaltung und in der Politik eine ganz andere Denkweise verlangt.

Zum kommunalen Bereich sei eine Randbemerkung gestattet. Immer wieder steht denjenigen, die gegen die Gemischtwirtschaftlichkeit sind und die immer an den Ernstfall und den Konfliktfall denken, das Beispiel Hamburgische Electricitätswerke vor Augen. Dabei muß man aber bedenken, daß Unternehmen Langfristenentscheidungen aufgrund mehrjähriger Planungen treffen. Es bereitet zwangsläufig Probleme, wenn dann mitten im Vollzug der mehrjährigen Planung beim Großaktionär ganz andere politische Vorstellungen entwickelt werden und der Versuch ihrer Durchsetzung gemacht wird. Die Hamburgischen Electricitätswerke dürften einen Ausnahmefall darstellen. Es gibt auch auf dieser Trägerebene positive Beispiele für Gemischtwirtschaftlichkeit.

In der letzten Zeit hat es häufiger Kritik an der englischen Privatisierung gegeben. Sie ist auch bei dieser Veranstaltung laut geworden. Die Kritik entzündet sich am Beispiel British Telecom, erhebt auch immer wieder den Vorwurf der Verschleuderung von Volksvermögen. Als Beleg wird der Ausspruch des früheren konservativen Premiers Harold MacMillan genommen. Nach meiner Erinnerung hat er nicht vom Familiensilber gesprochen, das veräußert werde, um Schulden zu zahlen. Er hat, so glaube ich, davon gesprochen, Frau Thatcher sei dabei, die ganze Wohnungseinrichtung zu verkaufen. Allerdings muß man auch sehen, daß es in England in der Nachkriegszeit eine sehr erfolglose Nationalisierungspolitik gegeben hat, die einer der Gründe für den Niedergang Großbritanniens war. Die Folgen dieser Verstaatlichungspolitik mußten bereinigt werden.

Der Erlös des Familiensilbers oder der Wohnungseinrichtung, für welchen Vorwurf man sich auch entscheiden will, ist umgesetzt worden in einen erstaunlichen wirtschaftlichen Neubeginn. Ich habe mich sehr intensiv mit der Privatisierung in England befaßt und kann nur bewundern, was zur Änderung des Ende der 70er Jahre noch schlimmen Zustands der englischen Wirtschaft erreicht worden ist.

Nur Gründe der Höflichkeit könnten es Frau Thatcher versagen, den Vorgängern und Nachfahren MacMillans ebenso wie diesem selbst vorzuhalten, daß die Thatcher-Politik nach den Mißerfolgen vor ihrer Amtszeit zwangsläufig war.

Paul Münch

Besonderheiten der örtlichen Versorgung als Hemmnis für private Beteiligung

– Diskussionsbeitrag –

Herr Dr. Ahrens hat sich an sein Thema gehalten: Er hat gesprochen über die Grenzen der Gemischtwirtschaftlichkeit aus *kommunaler Sicht* und, wie mir scheint, nichts gesagt, was über dieses Thema hinausgeht. Weder das RWE noch sonst jemand sollte sich von seinen Ausführungen getroffen oder kritisiert fühlen. Er hat die Frage der Privatisierung der Bundesunternehmen nur vorsichtig angesprochen und sie letztlich offen gelassen, lediglich darauf hingewiesen, daß dabei vielleicht wichtige Punkte, die hätten berücksichtigt werden sollen, nicht mit der nötigen Sorgfalt geprüft worden sind.

Bei seinen Betrachtungen ist Herr Dr. Ahrens von den Besonderheiten der kommunalen Unternehmen im engeren Sinne dieses Wortes, d. h. der Unternehmen der Ortsstufe ausgegangen; die Frage der kommunalen Beteiligungen bei den Unternehmen der Verbund- und Regionalstufe hat er nicht angesprochen.

Für die kommunalen Unternehmen ist die Verflochtenheit von Unternehmen und Trägergemeinde und die Einbindung der unternehmerischen Betätigung der Gemeinde in die Kommunalpolitik charakteristisch. Das ist der Grund, warum die Grenzen für gemischtwirtschaftliche Lösungen bewußt enger zu ziehen sind, weil die Einbeziehung privaten Kapitals zwangsläufig diese enge Verbindung lockern muß. Es wird immer wieder Fälle geben, in denen sich gemischtwirtschaftliche Lösungen infolge besonderer Umstände als zweckmäßig erweisen. Im übrigen aber sieht Dr. Ahrens, wenn ich ihn richtig verstanden habe, für die kommunalen Unternehmen keine Zwangsläufigkeit der Entwicklung in Richtung auf die Anwendung gemischtwirtschaftlicher Konstruktionen. Wer allerdings der Ansicht ist, die Gemeinden seien nicht in der Lage, ihre Unternehmen vernünftig zu führen, diese müßten erst einmal durch die Beteiligung privater Aktionäre den nötigen Impetus erhalten, der mag zu einem anderen Ergebnis kommen. Ich möchte allerdings sagen, daß nach meiner langjährigen Berufserfahrung ein solches Urteil den kommunalen Unternehmen Unrecht tut, natürlich wieder abgesehen von Ausnahmefällen. Die Unternehmen sind ständig bemüht, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern, sie haben sich hierfür auch Instrumente geschaffen, um die Rationalität ihrer Betriebsführung ständig überprüfen zu können. Hier ist vor allem an den Betriebsvergleich zu erinnern.

Ich glaube, man sollte wohl noch einmal feststellen, daß es nicht darum gehen kann, die Gemischtwirtschaftlichkeit beim RWE in Frage zu stellen oder etwa eine Kommunalisierung anderer gemischtwirtschaftlicher Unternehmen der Verbund- bzw. Regionalstufe ins Auge zu fassen, obwohl solche Ideen neuerdings hier und da geäußert werden. Solche Ziele sind schon aus rein prakti-

schen Gründen unerreichbar. Es kann also nur um die Frage gehen, wie es mit den kommunalen Unternehmen der Orts- und Kreisstufe weitergehen soll, die ja im übrigen nicht nur die lukrative Elektrizitätsversorgung und die Gasversorgung betreiben, sondern auch noch andere Sparten zu betreuen haben: Fernwärmeversorgung und Nahverkehr, worauf ich ausdrücklich hinweisen möchte. Und da scheint mir das Fazit zu sein: Im allgemeinen besteht für die kommunalen Unternehmen weder eine Notwendigkeit, zu gemischtwirtschaftlichen Lösungen zu greifen, etwa aus finanziellen Gründen, noch wären solche Lösungen zweckmäßig, wenn man den Spielraum der kommunalen Selbstverwaltung und deren Fähigkeit, kommunalpolitische Entscheidungen im Interesse der Bürger zu treffen, erhalten will. Daß der Einfluß der Gemeinde auf ihr Unternehmen im Falle einer gemischtwirtschaftlichen Lösung verringert wird, diese Tatsache kann durch keine Formel verdeckt werden. Jede Gemeinde sollte es sich zweimal überlegen, ehe sie einen Schritt in diese Richtung tut.

Siegfried Stauch

Gemischtwirtschaftlichkeit zur Umlandversorgung in der kommunalen Wirtschaft

– Diskussionsbeitrag –

Ich bin Vorstandsmitglied der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG, eines hundertprozentig kommunalen Unternehmens. Wir können für uns in Anspruch nehmen, erfolgreich zu arbeiten, und zwar sowohl im Sinne des Bürgers und Kunden, der sicher und preiswert mit Energie und Wasser versorgt wird, als auch im Sinne des Aktionäres, der mit einer angemessenen Dividende oder Gewinnabführung, wie sie bei uns infolge organschaftlicher Verflechtung heißt, rechnen kann. Insofern glaube ich, daß Effizienz und Erfolg nicht abhängen von den Eigentumsverhältnissen. Ich erinnere an das Wort, das der ehemalige Vorsitzende der Lufthansa, Dr. Culmann, einmal sinngemäß gesagt hat: Es kommt nicht darauf an, wem ein Unternehmen gehört, sondern es kommt darauf an, daß man die richtigen Leute an die Spitze setzt und sachgerecht arbeiten läßt. Ich bin überzeugt, daß dieser Satz in vollem Umfang auch auf die kommunale Wirtschaft zutrifft.

Wenn Herr Dr. Ahrens über die Grenzen der gemischtwirtschaftlichen Betätigung gesprochen hat, dann möchte ich doch neben den Grenzen die Möglichkeiten hervorheben, die eine solche Zusammenarbeit öffnet. Denn unser Unternehmen ist hier im Kölner Raum, in unmittelbar angrenzenden Gebieten und in der weiteren Umgebung, in mehreren Fällen an anderen Versorgungsunternehmen beteiligt, und zwar sowohl an gemischt-öffentlichen als auch an gemischtwirtschaftlichen. Es geht nicht allein darum, daß die Kommune das Eigentum an ihrem Versorgungsunternehmen in ihren Gemeindegrenzen erwirbt und erhält, sondern die Gemischtwirtschaftlichkeit ist oft der einzige Weg, bei Durchdringung des Wärmemarktes in der eigenen Stadt unsere Versorgungsgebiete oder auch nur unsere wirtschaftliche Tätigkeit über die Gemeindegrenzen hinaus ausdehnen zu können.

Ich glaube, daß das für uns gerade hier in Köln eine sehr wichtige Angelegenheit war, denn nur über die Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ergab sich die Möglichkeit, in das Umland hineinwirken zu können. Kommunalpolitische Gründe, die hier nicht im einzelnen darzustellen sind, aber faktisch nun einmal bestehen, hätten es uns nicht ermöglicht, Konzessionsverträge mit Nachbargemeinden unmittelbar abschließen zu können. So ist es uns aber gelungen, im Umland Fuß zu fassen und damit dort u. a. das Versorgungspotential zu erhalten, das uns anderenfalls durch die »Stadtflucht« von Industrie und Bevölkerung restlos verlorengegangen wäre. Wir hätten auf wesentliche Absatz- und Ertragsmöglichkeiten verzichten müssen, wenn es uns nicht gelungen wäre, diese Möglichkeiten zur Beteiligung an der Versorgung des Umlandes zu ergreifen. Deswegen möchte ich neben den Grenzen der Gemischtwirtschaft auch die Möglichkeiten hervorheben, die sie in der Versorgungswirtschaft bieten kann.

Gerhard Himmelmann

Gemischtwirtschaftlichkeit als Chance begreifen

- Diskussionsbeitrag -

Das Thema heißt Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe. Wir diskutieren dieses Thema unter dem Eindruck, daß möglicherweise eine Teilprivatisierung der kommunalen Unternehmen, der größeren kommunalen Unternehmen, in die Diskussion kommt. So versuchen wir, uns abzusichern und die Argumente auszutauschen.

Man könnte aber das Thema auch erweitern und andersherum fragen: Steckt in der Gemischtwirtschaftlichkeit nicht auch eine Chance? Man könnte, wenn man einmal anders herum denkt, auch überlegen, ob nicht das Konzept der Minderheitsrechte, die durch die Rechtsprechung für Private so ausgedehnt worden sind, auch durch die öffentliche Hand übernommen werden könnte. Die Rechte der öffentlichen Hand wären dann als Minderheitsrechte zu betrachten, die auch bei kleiner Beteiligung zu wahren sind. Wenn wir die Blickrichtung also umdrehen, dann läuft auch die Diskussion ganz anders: Dann haben wir die Chance, öffentliche Aufgaben auch bei Minderheitsbeteiligungen durchzusetzen.

Die Frage der Steuerung öffentlicher Unternehmen steht hier mit zur Diskussion. Wir haben bisher kein Konzept, wie wir die Dinge über »Weisungen« in den Griff bekommen können. Ich kenne kein Beispiel, daß es so etwas gegeben hat, und auch in der Literatur wird keines beschrieben. Steuerung wird gewissermaßen erreicht durch Dialog, wie ich es einmal nennen will: durch Umwelt, Gespräche, Informationsaustausch, wohl weniger in öffentlichen Gremien als auf anderen Kanälen.

Die Frage ist, wie man öffentliche Unternehmen, wenn sie gemischtwirtschaftlich sind, besser steuern kann. Da gibt es Erfahrungen aus dem europäischen Bereich, wo mancherorts recht elegante Instrumente genutzt werden, z. B. mit den öffentlichen Unternehmen Verträge abzuschließen über ganz spezifische öffentliche Aufgaben, die sie wahrnehmen sollen. Das funktioniert natürlich kaum, wenn es um langfristige Ziele geht; aber bei ganz kurzfristigen Zielen oder bei 5-Jahreszielen liegt hier ein brachliegendes Steuerungspotential, z. B. um andere Versorgungsprinzipien zu erreichen. Man könnte sich vorstellen, daß durch Verträge zwischen den Trägern und den Unternehmen konkrete Ziele erreicht werden, ohne den gesamten Mechanismus der Satzungsänderung in Gang zu setzen. Man hätte vielleicht auch Chancen, die Frage der Kostenkalkulation zu lösen, denn die Konkretisierung von Kosten kann bei bestimmten Zielsetzungen besser erreicht werden als bei diffusen, langfristigen Zielen.

Ich fasse zusammen: Gemischtwirtschaftlichkeit kann aus anderer Sicht auch eine Chance bedeuten. Wir stehen heute nicht nur vor der Frage der Privatisierung; immer wieder und immer weiter beteiligen sich die Länder – gerade die Länder – an bestimmten Privatunternehmen. Da stellt sich häufig die Frage nach der öffentlichen Aufgabe. Welches ist zum Beispiel die öffentliche Aufgabe einer öffentlichen Spielbankgesellschaft? Wir können auch die Maxhütte oder ein anderes Beispiel nehmen. Es gilt jeweils, die öffentliche Zielsetzung zu konkretisieren. Meiner Ansicht nach sollte das Vertragsmodell in der Diskussion berücksichtigt werden.

Karl Ahrens

Kommunale Trägerschaft – Garant der Interessenidentität von Träger und Unternehmen

– Schlußwort –

Wie Herr Dr. Münch schon ausgeführt hat, habe ich mich in meinem Referat streng beschränkt auf die kommunalen Unternehmen, und zwar auf die örtliche Versorgung; die kommunalen Unternehmen der Verbund- und der Regionalstufe habe ich nicht behandelt. Davon gibt es auch etliche, aber diese Unternehmen habe ich ausdrücklich ausgeklammert. Ich habe übrigens gar nicht bezweifelt, daß das RWE funktioniert, nur kommunal ist es eben deshalb doch nicht. Deswegen gehörte das RWE auch nicht zu meinem Thema.

Die Bewag ist natürlich ein städtisches und somit ein örtliches Unternehmen. Nur besteht dort, wenn ich richtig informiert bin, der private Anteil zum großen Teil aus Streubesitz. In den Hauptversammlungen sind meines Wissens viele private Aktionäre nicht vertreten. Das ist natürlich etwas anderes. Im übrigen kann ich sehr gut verstehen, daß man sich gerne an Versorgungsunternehmen privat beteiligt, denn die Gewinnaussichten auch für den privaten Anteilseigner sind im Augenblick nicht schlecht.

Zustimmen möchte ich Herrn Knauss darin, daß sich jeder Träger sein eigenes öffentliches Interesse definieren muß; genau das habe ich gemeint. Auch im Parlament wird über die Frage diskutiert, was der Bund mit seinen Beteiligungen, mit seinem Industriebesitz macht. Dazu gibt es bekanntlich unterschiedliche Auffassungen. Ich hätte allerdings eines erwartet: Daß man sich über die Folgen der Privatisierungen nicht nur unter finanziellen und ordnungspolitischen Aspekten Gedanken gemacht, sondern auch die Auswirkungen beispielsweise auf die Energieversorgung in der Bundesrepublik mehr bedacht hätte. Mir erschiene es auch sinnvoll, man hätte beizeiten über die Umgestaltung des Bundesbesitzes nachgedacht und ihn effektiver umgebaut, um gewisse Steuerungsfunktionen des Bundes – beispielsweise im wichtigen Bereich der Energieversorgung – zu erreichen. Herr Professor Potthoff hatte seinerzeit ein Gutachten zu dieser Frage verfaßt. Leider ist dieses Vorhaben schon unter der früheren Regierung gescheitert; ich hätte seine Realisierung für sehr vernünftig gehalten.

Ein Wort zur Privatisierung in Großbritannien: Die Verstaatlichung der Unternehmen dort stand von vornherein unter einem negativen Vorzeichen. Wenn irgendein Unternehmen Konkurs anmeldete, dann wurde verstaatlicht. Das war übrigens genauso bei der Spielbankgesellschaft in Hannover vor wenigen Wochen. Wenn das Unternehmen nicht selbst so viel verspielt hätte in der Spielbank, dann wäre die Sache gut gegangen; dann hätte sich Niedersachsen nicht zu bemühen brauchen. Genauso war das in England. Als die Kohlengruben vor der Pleite standen, wurden sie verstaatlicht; Arbeitsplätze blieben – zunächst einmal – erhalten. Als die Stahlindustrie in Schwierigkeiten kam,

übernahm sie der Staat. Die Franzosen haben das übrigens intelligenter angefangen unter der sozialistischen Regierung; die haben nämlich auch lukrative Unternehmen verstaatlicht – aber auch das hat schließlich nicht funktioniert. Immerhin ging es besser als in England, denn es wurden fähige Manager im Unternehmen belassen oder nach dort geholt, und zwar auch solche, die der Regierung politisch nicht unbedingt genehm waren. Das sind also etwas unterschiedliche Erfahrungen über Verstaatlichungen im Ausland.

Ich möchte wiederholen: Im kommunalen Bereich ist mehr als auf allen anderen Ebenen – mehr als beim Bund, mehr als beim Land – eine Identität gegeben zwischen den Interessen des Trägers und denen des Unternehmens. Deshalb kann man davon ausgehen, daß die Interessen des öffentlichen Trägers in kritischen Fällen weniger effektiv geltend gemacht werden können, wenn andere mit anders gerichteten Interessen hinzukommen.

Herr Müller hat sinngemäß gesagt, die Beteiligung der Privaten am RWE hindere die kommunalen Eigner, Dummheiten zu machen. Lassen wir das dahingestellt, aber ich stelle die Frage: Wenn einmal die Mehrheit der kommunalen Aktionäre zu der Überzeugung käme, Kernenergie sei von Übel und das RWE müsse so schnell wie möglich heraus aus der Kernenergie, was würde dann eigentlich geschehen? Würde dann nicht dasselbe passieren wie bei HEW? Würde nicht dann auch das RWE vor der gleichen Frage stehen, mit den gleichen Problemen konfrontiert werden? Vor einer solchen Zerreißprobe möchte ich jedenfalls die kommunalen Werke behütet sehen. Kommunale Unternehmen können die Aufgaben, die in dem örtlichen Bereich gestellt sind, auch erfüllen – und zwar auch in den vergrößerten Gemeindegebieten –, ohne daß sie privates Kapital aufnehmen müßten. Und dann sollten sie es gefälligst auch aus eigener Kraft tun!

Plädoyer für differenzierte Betrachtungsweise

– Schlußwort –

Ich muß zunächst sagen, daß es vielleicht ein bißchen problematisch war, daß wir – Herr Ahrens und ich – ungefähr in die gleiche Richtung votiert haben und daß damit die Diskussion erst den Kontrapunkt setzen mußte. Eigentlich wollte ich mich bemühen, auch die Chancen neben den Gefahren durchaus hervorzuheben. Ich sehe mich durch die Diskussionsbeiträge in der Auffassung bestätigt, daß man nicht alles über einen Leisten schlagen soll, sondern sehr sorgfältig differenzieren muß. Wahrscheinlich sind Großunternehmen etwas ganz anderes als kommunale Unternehmen mit örtlicher Sphäre. Es sind wohl auch Bundesunternehmen in ihrem Charakter anders als die kommunalen Unternehmen. Man wird für jeden Fall gesondert beurteilen müssen, wie sich die Dinge gestalten, ob sich Gegensätze von öffentlichen Aufgaben und Gewinnstreben entwickeln. Ich möchte ganz klar sagen: Wo von öffentlichen Aufgaben im engeren Sinne (d. h. von einer bedarfsorientierten Aufgabe, wie es Herr von Loesch angedeutet hat) nichts mehr zu erkennen ist, woeigentlich das Unternehmen, obwohl in der öffentlichen Hand, dem Erwerbszweck dient und allenfalls hin und wieder in der einen oder anderen Weise in die öffentlichen Aufgaben einbezogen wird, aber im Grunde sich weitgehend davon gelöst hat, da ist natürlich kein Konflikt gegeben. Da kann man privatisieren oder nicht privatisieren oder sich als öffentliche Hand im Sinne von Wirtschaftsförderung hier und da auch beteiligen. Aber den Konflikt gibt es natürlich dann nicht; es liegt Erwerbswirtschaft vor.

Aber ich möchte noch einen Punkt hinzufügen, den ich in meinem Vortrag weggelassen habe, der aber vielleicht in diesem Zusammenhang wenigstens genannt werden sollte: Es kann natürlich für die Manager der betroffenen Unternehmen unter Umständen viel angenehmer sein, gemischtwirtschaftlich zu agieren, denn man kann zwar nicht zwei Herren dienen, man kann aber wohl zwei Knechte beherrschen. Es ist angenehm, wenn man immer mit Rücksichten auf den anderen Partner argumentieren kann. Und auch die Abwehr von Tagespolitik fällt leichter. Die Entscheidungen des öffentlichen Trägers spiegeln nicht immer nur die reine Vernunft wider, sondern bereiten im Hinblick auf die langfristige Zielsetzung oft Kopfschmerzen. Ich meine, es ist zwar nicht unbedingt Aufgabe des Managers eines öffentlichen Unternehmens, der Unvernunft des Trägers Widerstand entgegenzubringen, aber de facto läuft es doch oft darauf hinaus, daß dies geschehen muß, daß also jemand, der von einer unternehmerischen – und hier auch durchaus bedarfsdeckenden – Aufgabe her denkt und die langfristige Perspektive seiner Aufgabe sieht, die Gemischtwirtschaftlichkeit als ein Schutzschild verwenden kann. Ein solcher Schutzschild fehlt den rein öffentlichen Einrichtungen. Wenn der Leiter eines Sportamtes oder einer Bildungseinrichtung vor den gleichen Fragen steht, dann kann er

nur laut schimpfen; mehr kann er nicht tun. Dagegen kann der Manager eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens seine privaten Beteiligten vorschieben und sagen: Hier ist Gewinninteresse, dem Rechnung getragen werden muß; das ist in der Satzung festgelegt usw. Ob das als ideale Ausprägung von Gemischtwirtschaft anzusehen ist, mag man bezweifeln, aber man wird es jedenfalls in Rechnung stellen müssen.

Im übrigen zum Thema Konflikt: Es ist von vielen gesagt worden – von Herrn Müller und anderen –, daß in der Praxis gar kein Konflikt bestehe, daß man relativ harmonisch zusammen gehe. Das ist sicher dann richtig, wenn beide Parteien an Gewinn interessiert sind; dann wird die Gemischtwirtschaftlichkeit natürlich gut funktionieren. Im übrigen möchte ich aber sagen, daß ein Streit ja auch ein latenter sein kann: Es gibt unter Umständen einen latenten Gegensatz zwischen ganz bestimmter öffentlicher Aufgabenerfüllung und Gewinninteresse, aber der wird zweckmäßigerweise vom Management möglichst bereits, bevor er ausbrechen könnte, in Harmonie gebracht und nicht ausgetragen. Ich könnte mir also vorstellen, daß beim RWE die Vorschläge, die Vorstand und Aufsichtsrat unterbreiten, längst das, was an potentiellem Konfliktpotential vorhanden ist, aufgearbeitet haben. Ich gehe doch nicht als Vorstand oder als Aufsichtsrat in die Hauptversammlung mit widersprüchlichen Vorstellungen, sondern ich bilde doch einen Kompromiß und setze den durch. Und wenn der Vorstand 99 v. H. Zustimmung bekommt, würde ich das so werten, daß es ihm gelungen ist, beides (halbwegs oder ganz) in Einklang zu bringen. Aber in Fällen, in denen sich die Dinge wirklich beißen, wird das nicht so leicht sein. Ich glaube, auf der unteren Ebene kommen leichter die Fälle vor, wo Gewinninteresse und öffentliche Aufgabe wirklich nicht zu vereinbaren sind. Aber wir haben auch Bundesunternehmen (wie die Bundespost), wo der Kompromiß nicht so einfach ist wie bei den industriellen Bundesunternehmen. Ich möchte im übrigen empfehlen, daß man nicht zuviel Pathos in den Streit hineinlegen sollte. Soweit ich weiß, gibt es auch im privaten Bereich bei der Bildung gemeinsamer Tochtergesellschaften immer wieder Auseinandersetzungen. Man tut sich zusammen, und manchmal läuft es nicht – dann muß man sich wieder trennen. Die Tatsache, daß unterschiedliche Interessen im Unternehmen zur Geltung kommen können, das gibt es auch sonst, das ist nicht unbedingt etwas, was ganz speziell nur in Richtung auf Gemischtwirtschaftlichkeit zielt. Deshalb muß man die Dinge, wie ich meine, differenziert sehen. Ich plädiere durchaus dafür, die Chance von Gemischtwirtschaftlichkeit da zu nutzen, wo man die Dinge überblicken und in Harmonie mit Gewinninteressen eine konkrete öffentliche Aufgabe festlegen kann. Es kann auch vorkommen, daß die öffentliche Hand sich an Gewinninteressen beteiligt; auch das kann einmal nützlich und richtig sein; und dort kann Gemischtwirtschaftlichkeit die vernünftige Lösung darstellen. Aber da, wo wichtige öffentliche Belange auf dem Spiel stehen und man sie nicht dem Risiko aussetzen kann, daß privates Gewinnstreben eine sinnvolle Weiterentwicklung unmöglich macht, da sollte man Gemischtwirtschaftlichkeit nicht wählen. Ich bin also nach wie vor für eine differenzierte Betrachtungsweise.

Die Referenten und Diskussionsteilnehmer

Dr. Karl Ahrens, MdB

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Verbandes kommunaler Unternehmen
Brohler Straße 13, 5000 Köln 51

Dr. Gerhard Himmelmann

Professor für Politische Wissenschaften der Technischen Hochschule Braunschweig
Wendenring 1, 3300 Braunschweig

Hans-Georg v. Koester

Vorstandsmitglied der Industrieverwaltungsgesellschaft AG
Zanderstraße 5, 5300 Bonn 2

Dr. Fritz Knauss

Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen
Martin-Luther-King-Straße 8, 5300 Bonn 2

Karl-Heinz Lassner

Vorstandsmitglied der Berliner Kraft- und Licht (BEWAG)-AG
Stauffenbergstraße 26, 1000 Berlin 30

Dr. Achim von Loesch

Direktor i. R. der Bank für Gemeinwirtschaft AG
Hammar skjöldring 53, 6000 Frankfurt 50

Rudolf H. Müller

Geschäftsführer des Verbandes der Kommunalen Aktionäre des RWE
Dreilindenstraße 71, 4300 Essen 1

Dr. Paul Münch

Beigeordneter a. D. des Verbandes kommunaler Unternehmen
Humperdinckstraße 23, 5090 Leverkusen

Dr. Günter Püttner

Professor für Öffentliches Recht der Universität Tübingen
Wilhelmstraße 7, 7400 Tübingen 1

Siegfried Stauch

Vorstandsmitglied der Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke Köln AG
Parkgürtel 24, 5000 Köln 30

Helmut Brede und Achim von Loesch (Hrsg.)

Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Ein Handbuch

mit Beiträgen von Wolf-Dieter Becker, Helmut Brede, Peter Eichhorn, Rudolf Eiermann, Gerhard Himmelmann, Helmut W. Jenkis, Fritz Knauss, Karl Kühne, Paul Münch, Karl Oettle, Günter Püttner, Theo Thiemeyer, Dieter Vogelsang, Eberhard Witte, Gerhard Zweig.

Mitte der 80er Jahre stehen Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft in einem Spannungsverhältnis: Während viele Kritiker die radikale Rückkehr zur »reinen« Marktwirtschaft fordern und staatliches Wirtschaften als unökonomisch ansehen, bemüht sich die neuere Theorie der öffentlichen Wirtschaft um den Nachweis, daß eine sozialverantwortliche Marktwirtschaft ohne eine ergänzende öffentliche Wirtschaft nicht möglich ist. Beispielsweise entlasten öffentliche Unternehmen den Staat bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die ihm nicht zuletzt aus dem grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsprinzip erwachsen. Bislang fehlt jedoch eine Schrift, die dem Nicht-Fachmann einen ersten Überblick über die öffentlichen Unternehmen vermitteln könnte. Das vorliegende Buch will die Lücke schließen.

Ob staatliche Großunternehmen, wie Lufthansa, Post, Bundesbahn, oder kommunale Müllabfuhr – die Diskussion über Sinn und Zweck öffentlicher Unternehmen ist immer aktuell. Um ihre Bedeutung für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft beurteilen zu können, gibt das Nachschlagewerk Auskunft über Struktur und Bedeutung, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und wirtschaftliche Probleme dieser Unternehmen.

Das Werk wendet sich an ein breites Publikum, insbesondere an Schüler, Lehrer, Studenten, Dozenten, Journalisten, Politiker und ausländische Gäste – d. h. an alle, die sich mit Hilfe eines Einführungswerkes in das Thema einarbeiten wollen.

1986, 330 S., 49,- DM, ISBN 3-7890-1173-8



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



Helmut Brede (Hrsg.)

Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft

Die zumeist zwar sehr publikumswirksamen, aber häufig verkürzenden Argumente in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen haben die Autoren der 18 Beiträge dieses Sammelbandes zu vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen über die vielfältigen wirtschafts-, politik- und rechtswissenschaftlichen Aspekte angeregt, deren Berücksichtigung bei sachlichen Entscheidungen über Privatisierungen im Einzelfall unentbehrlich ist. Die Autoren waren bestrebt, zu einer unvoreingenommenen Abschätzung der Vor- und Nachteile von Privatisierungsaktionen beizutragen. Der Band dient insofern der Information und Beratung von Politikern, Behörden und Öffentlichkeit in der Frage der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus befassen sich mehrere der Aufsätze im umfassenderen Sinne mit den Grundlagen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in der sozialen Marktwirtschaft, mit der Würdigung früherer und gegenwärtiger Privatisierungsaktionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie mit den Zukunftsperspektiven für die öffentliche Wirtschaft angesichts der derzeitigen Privatisierungsbestrebungen, vor allem auch der Privatisierungspolitik der Bundesregierung, die in einem der Beiträge ausführlich dargestellt wird. Insofern dient der Band gleichermaßen der Fortentwicklung der wissenschaftlichen Diskussion über die Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft.

Inhalt:

Volks- und betriebswirtschaftliche sowie rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen über Teilaspekte der Privatisierung öffentlicher Unternehmen: wirtschaftsordnungspolitische, wettbewerbspolitische, verfassungsrechtliche, historische Aspekte, Effizienzkriterien, Zukunftsaspekte, Privatisierungsformen, Regulierungsproblematik, Alternativen zur Privatisierung, Kriterien für Privatisierungsentscheidungen u.a.

1988, 386 S., 79,- DM, ISBN 3-7890-1499-0
(Schriftenreihe der Gesellschaft der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Band 29)



NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (GöWG)

Bisher erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der GöWG zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der GöWG, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u. a. (1988)