

**Privatisierungsdogma
widerspricht
Sozialer Marktwirtschaft**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1994

Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 13

**Der Wissenschaftliche Beirat
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

Prof. Dr. Peter Eichhorn

(Vorsitzender)
Universität Mannheim

Prof. Dr. Helmut Cox

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Duisburg

Dr. Wolf Gottschalk

(Stellvertretender Vorsitzender)
Verband kommunaler Unternehmen, Köln

Prof. Dr. Günter Püttner

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Tübingen

Prof. Dr. Gerold Ambrosius

Universität Konstanz

Prof. Dr. Wolf-Dieter Becker

Technische Hochschule Aachen

Dr. Heinz Bolsenkötter

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Günther E. Braun

Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Helmut Brede

Universität Göttingen

Prof. Dr. Dietrich Budäus

Universität/Hochschule für Wirtschaft
und Politik Hamburg

Prof. Dr. Werner W. Engelhardt

Universität Köln

Prof. Dr. Peter Friedrich

Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Gerhard Himmelmann

Technische Universität Braunschweig

Prof. Dr. Hans Hirsch

Technische Hochschule Aachen

Prof. Dr. Helmut W. Jenkis

Universität Dortmund

Dr. Achim von Loesch

Publizist, Frankfurt/M.

Dr. Paul Münch

Beigeordneter i.R., Leverkusen

Prof. Dr. Werner Noll

Universität Würzburg

Prof. Dr. Karl Oettle

Universität München

Prof. Dr. Erich Potthoff

Universität Köln

Dr. Hannes Rehm

Norddeutsche Landesbank, Hannover

Prof. Dr. Bert Rürup

Technische Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. Peter J. Tettinger

Universität Bochum

Prof. Dr. Gebhard Zimmermann

Universität Oldenburg

ISBN 3-928615-02-5

Die "Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft" werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11. 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 1994

Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft

Öffentliche Unternehmen sind unverzichtbar
zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Gliederung:	Seite
Vorbemerkung	5
These 1 Öffentliche Unternehmen - elementarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft	8
These 2 Öffentliche Unternehmen - besser steuer- und kontrollierbar als regulierte Privatunternehmen	10
These 3 Öffentliche Unternehmen - wichtige Instrumente der Infrastrukturpolitik und der Marktkorrektur	12
These 4 Öffentliche Unternehmen - aktive Wettbewerbssteilnehmer	15
These 5 Öffentliche Unternehmen - zu Effektivität und Effizienz verpflichtet und fähig	17
These 6 Öffentliche Unternehmen - Privatisierung ein fragwürdiges Mittel zur Haushaltssanierung	20
These 7 Öffentliche Unternehmen - kein Zwang zur Privatisierung aus Finanzierungsgründen	24
These 8 Öffentliche Unternehmen - offen für Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft	27

Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft

Öffentliche Unternehmen sind unverzichtbar zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Vorbemerkung

Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen wird derzeit in der Öffentlichkeit von Politikern und Medien als eines der dringendsten wirtschaftspolitischen Anliegen propagiert, dessen ökonomische Notwendigkeit sich scheinbar von selbst versteht. Gestützt nicht zuletzt auf Vorstellungen der neoliberalen Wirtschaftstheorie, wird der Eindruck erweckt, als ob privatwirtschaftliches Gewinnstreben wie selbstverständlich die gegenwärtigen wirtschaftlichen Probleme lösen könne und stets zu optimalen Ergebnissen führe.

In dieselbe Richtung wirkt die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte, deren Finanznot sich in Zukunft vermutlich noch steigern wird. Unter dem Druck dieser Finanznot sehen Politiker, Finanzminister, Kämmerer, aber auch Geschäftsführer, Vorstände, Aufsichts- und Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen in der Zuführung privaten Kapitals die Möglichkeit, öffentliche Haushalte zu entlasten und die erforderlichen Investitionen öffentlicher Unternehmen zu finanzieren.

Der Tendenz, die Überführung öffentlicher Unternehmen und Einrichtungen in privates Eigentum - also deren materielle Privatisierung - schon fast als ein Allheilmittel gegen die derzeitigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme zu verstehen, will der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft mit den nachfolgenden Überlegungen entgegenreten.

Im Zuge der aktuellen Entwicklung wird mit den Schlagworten Privatisierung und Privatwirtschaft vielfach ausschließlich Positives in Verbindung gebracht, z.B. Freiheit, Wettbewerb, Leistung oder Gewinn. Alles Öffentliche wird dagegen mit negativen Begriffen wie Zwang, Bürokratie, Reglementierung, Monopolmacht oder Verschuldung belegt. Damit werden einerseits Funktionsmängel und Fehlsteuerungen, die im privatwirtschaftlichen Sektor

aufzutreten, verkannt oder verharmlost; andererseits werden staatliche und kommunale Betätigung als angeblich notwendigerweise ineffizient und als Hemmnis privatwirtschaftlicher Entfaltung an den Pranger gestellt. Dies ist aber ein Zerrbild der Wirklichkeit.

Wenn in dieser Weise allein das privatwirtschaftliche Erwerbsstreben als ökonomisch legitim und für alle wirtschaftlichen Tätigkeiten maßgeblich dargestellt wird, sind versteckte Werturteile und unzulässige Verallgemeinerungen im Spiel. Dann wird nämlich übersehen, daß öffentliche Unternehmen - etwa in der Energie- und Wasserversorgung, in der Verkehrs-, Wohnungs-, Kredit- und Versicherungswirtschaft, in der Entsorgung, in der Forschung, in der Krankenversorgung, im kulturellen oder im sozialen Bereich - dazu dienen, mit unternehmerischen Mitteln wichtige öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, die bei ausschließlicher Orientierung am Erwerbsstreben nicht erfüllt würden. Es gilt zu berücksichtigen, daß öffentliche Unternehmen in erster Linie sachzielorientiert sind und die Gewinnerzielung nicht Hauptziel ihrer Betätigung ist.

Die Soziale Marktwirtschaft, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland so hervorragend bewährt hat, droht Schaden zu nehmen, wenn die öffentlichen Unternehmen, die ein wichtiger Bestandteil dieser Wirtschaftsordnung sind, und ihre öffentlichen Aufgaben im Zuge einer solchen Politik mehr und mehr aus dem Blickfeld geraten. Schließlich hatten auch die Väter der Sozialen Marktwirtschaft die Existenz und Notwendigkeit öffentlicher Unternehmen nicht bestritten. Wie von ihnen gefordert, sind die öffentlichen Unternehmen in den Markt integriert und halten dessen Spielregeln ein. Zum Teil dienen sie sogar der Förderung des Wettbewerbs.

Außer an wirtschaftsordnungspolitischen Grundsätzen sollten sich Privatisierungsüberlegungen an der gegenwärtigen deutschen Wirtschaftslage orientieren. Diese ist vom Markt her als ein Zusammentreffen von konjunktureller und struktureller Krise zu kennzeichnen. Zur gleichen Zeit stehen von der staatlichen Ordnungspolitik her Veränderungen wesentlicher staatlich gesetzter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen bevor, und zwar aufgrund der Realisierung des westeuropäischen Binnenmarktes und der deutschen Wiedervereinigung sowie auch des Systemwandels in Osteuropa. Zu der krisenbedingten Zunahme marktlicher Existenzrisiken für Unternehmen und private Haushalte tritt also eine Kumulation staatspolitisch zu verantwortender risikoträchtiger Änderungen bisheriger Geschäftsgrundlagen für Investoren wie für Arbeitnehmer hinzu. Die Schwächen der wirtschafts- und sozialpolitischen Bemühungen zur Bewältigung der Lage tragen spürbar zu wachsender politischer Instabilität unseres Staatswesens

bei. Gerade in dieser Situation ohne Not auch noch Privatisierungsexperimente zu unternehmen, die mit erheblichen Risiken der Verteuerung und Einschränkung infrastruktureller Leistungen verbunden sind, erscheint im Hinblick auf die wirtschaftliche wie die politische Lage unzweckmäßig.

Allerdings hat die Umgestaltung der früheren Zentralverwaltungswirtschaft der DDR in Richtung Marktwirtschaft anerkanntermaßen Privatisierungen notwendig gemacht. Dies gilt für weite Teile von Industrie, Handel usw., nicht aber für die hier angesprochenen öffentlichen Unternehmen der Versorgung, des Verkehrs und ähnlicher Dienstleistungen, die öffentlichen Aufgaben dienen. Die Arbeit der Treuhandanstalt zur Durchführung der Privatisierung der früheren volkseigenen Wirtschaft wird deshalb in dieser Stellungnahme nicht behandelt.

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft will mit den anschließenden Thesen und Erläuterungen eine Reihe von Argumenten in die aktuelle Privatisierungsdiskussion einbringen, mit denen die Erhaltung öffentlicher Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch in Zeiten großer Anspannung der öffentlichen Haushalte begründet wird.

These 1

Öffentliche Unternehmen - elementarer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft

kein Fremdkörper

Die Marktwirtschaft in Deutschland ist durch das Nebeneinander einer Vielzahl großer und kleiner, gewinnorientierter und gemeinnütziger, privater und öffentlicher Unternehmen gekennzeichnet. Nicht zuletzt dieser pluralen Struktur ist der Aufschwung der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg zu verdanken; sie hat sich seitdem als ein wesentlicher Faktor zur Erhaltung wirtschaftlicher und sozialer Stabilität bewährt.

Anders als private Unternehmen dienen öffentliche Unternehmen primär der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Anerkennung dieser Aufgaben ist ein Merkmal sozialer Marktwirtschaft. Öffentliche Unternehmen sind prädestiniert, solche öffentlichen Aufgaben mit unternehmerischen Mitteln marktkonform wahrzunehmen, und bilden deshalb keine Fremdkörper in der Marktwirtschaft.

Erläuterungen

In extrem liberalen ordnungspolitischen Konzepten, die von einer reinen Marktwirtschaft ausgehen, erscheinen öffentliche Unternehmen entweder gar nicht oder als möglichst zu eliminierende Fremdkörper. Vereinfachend wird gesagt, daß die "hoheitlichen" Aufgaben Sache des Staates seien, "wirtschaftliche" Betätigungen dagegen dem Markt überlassen bleiben sollten. Dieses Schema wird aber der Realität marktwirtschaftlich verfaßter Systeme nicht gerecht.

Dem Leitbild der vom Sozialstaatsprinzip geprägten Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland entspricht jedenfalls eine solche strikte Trennung von Staat und Markt nicht. Beide Bereiche sind in vielfältiger Weise miteinander verklammert. Die öffentliche Hand nimmt wirtschaftlichen Einfluß, indem sie erstens Rahmenbedingungen setzt, zweitens Privaten im öffentlichen Interesse besondere Bindungen auferlegt und drittens eigene Unternehmen unterhält, um mit deren Hilfe öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Alle drei Arten der Einflußnahme, die legislative, die delegierende und die unternehmerische, sind mehr oder weniger in allen Ländern zu finden. Sie haben auch in Deutschland eine lange Tradition. Jede hat ihre Berechtigung; je nach den zu bewältigenden Aufgaben ist die eine oder die andere vorzuziehen.

Welches die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben sind, steht nicht a priori fest. Öffentliche Aufgaben sind das Ergebnis von Erfahrungen und Überlegungen über eine sinnvolle, zweckmäßige sowie vor allem auch freiheitliche Gestaltung der Wirtschaftsordnung, und sie sind auch das Ergebnis einer Konsensbildung in der Gesellschaft über das wechselseitige Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor der Wirtschaft sowie über Umfang und Inhalt öffentlicher Aufgaben.

Im folgenden geht es vor allem um die Aufgabenerfüllung mittels öffentlicher Unternehmen. Mit ihren Unternehmen erfüllen die Gebietskörperschaften öffentliche Aufgaben aktiv, gezielt, flächendeckend, sicher und dauerhaft. Die Kundenbeziehungen folgen nicht dem Prinzip der Privatautonomie, sondern dem Gleichheitsprinzip. Dadurch werden Bevorzugungen und Benachteiligungen grundsätzlich ausgeschlossen. Die Ziele der Unternehmen, deren Planungen und Verhaltensweisen werden parlamentarisch, ministeriell oder bürgerschaftlich kontrolliert.

Für die Beurteilung der öffentlichen Unternehmen ist von Bedeutung, daß in den verschiedenen Bereichen der deutschen Volkswirtschaft unterschiedliche Marktformen und Wettbewerbsverhältnisse vorliegen. In einigen dominieren wenige große Unternehmen, in anderen wird der Markt durch viele kleine und mittelständische Unternehmen geprägt, und in wieder anderen liegt zusätzlich Gruppenwettbewerb vor (so in der Kreditwirtschaft zwischen privaten Banken, Kreditgenossenschaften und öffentlichen Kreditinstituten). Um die öffentlichen Unternehmen richtig einzuschätzen, muß man sich außerdem den föderativen Aufbau der Bundesrepublik vor Augen halten. Der Staat ist hier kein Monolith, sondern gliedert sich in den Bund, in die sechzehn Länder, in mehrere hundert Landkreise und in einige tausend Gemeinden als Träger öffentlicher Unternehmen. Diese große Trägervielfalt und die unterschiedliche Bedeutung in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen bieten Gewähr dafür, daß die öffentlichen Unternehmen nicht für marktwidrige zentrale Lenkungsmaßnahmen mißbraucht werden. Öffentliche Unternehmen fügen sich vielmehr nahtlos in die plurale Struktur der deutschen Wirtschaft ein und erfüllen damit aus den in den nachfolgenden Thesen 2 bis 4 genannten Gründen unverzichtbare Funktionen.

These 2

Öffentliche Unternehmen - besser steuer- und kontrollierbar als regulierte Privatunternehmen

Bei der Wahl zwischen eigener öffentlicher Unternehmenstätigkeit und der Beauftragung privater Unternehmen spielen Steuerung und Kontrolle der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben eine wichtige Rolle. Öffentliche Unternehmen besitzen den Vorzug direkter und gezielter Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Träger über die Aufsichtsorgane der Unternehmen. Eigene Unternehmen ersparen somit zusätzliche Regulierungsvorschriften und aufwendige bürokratische Regulierungsapparate.

Erläuterungen

Die öffentliche Hand kann, wenn aufgrund öffentlicher Aufgaben das Bedürfnis besteht, auf dem Markt zu intervenieren, zwischen der Beauftragung (oder Inpflichtnahme) privater Unternehmen und dem Einsatz öffentlicher Unternehmen zum Zwecke der Aufgabenerfüllung wählen. Diese Alternativen sind aber nicht immer gleichwertig. Sollen private Unternehmen öffentliche Aufgaben übertragen bekommen, so ist in der Regel ein hoher Regulierungs- und Kontrollbedarf gegeben. Die Folge kann sein, daß statt erwünschter Deregulierung mehr Regulierung als vorher praktiziert wird und die zur Kontrolle berufene Bürokratie wächst.

Erfolge bei der Erfüllung infrastruktureller öffentlicher Aufgaben lassen sich nicht aus kaufmännischen Jahresabschlüssen herauslesen, sondern bedürfen qualifizierender Bewertungen technisch-naturaler und sozialer Ergebnisse. Die Beurteilungsgrundlagen und -maßstäbe sind zumeist strittig. Dies eröffnet privaten Übernehmern öffentlicher Aufgaben einen Argumentationsspielraum, den sie häufig dazu nutzen werden, ihren Gewinn auf dem Verhandlungswege zu verbessern. Außerdem sind sie versucht, Kosten zu Lasten zugesagter Leistungen einzusparen. Infolgedessen sind Auseinandersetzungen vorprogrammiert, und es wird aufwendig, das öffentliche Interesse durchzusetzen.

Öffentliche Unternehmen stehen dagegen von vornherein unter der Aufsicht ihres Trägers und eröffnen gezielte Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten, die sich infolge des Fehlens konkurrierender Gewinninteressen einfacher gestalten. Das Interventionsinstrumentarium kann deshalb schlanker gehalten werden.

Abel

Gezielte Einflußnahme bedeutet jedoch nicht Gängelung der Unternehmensleitungen. Im Interesse effizienter Aufgabenerfüllung in den Unternehmen und einer beweglichen Geschäftsführung darf sich die Einflußnahme nur auf Zielvorgaben, bestimmte Leistungsaufträge und deren Kontrolle erstrecken.

Es gibt durchaus Fälle, in denen private Unternehmen zuverlässig und auf Dauer die Gewähr dafür bieten, daß die übertragenen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden. Bei jedem neuen Privatisierungsvorhaben muß allerdings unter Berücksichtigung aller Umstände abgewogen werden, ob diese Alternative tatsächlich die bessere ist. Im Zweifel verdient der Einsatz gut kontrollierbarer öffentlicher Unternehmen den Vorrang, weil auf diesem Wege auch unvorhergesehene Änderungen der Situation und der Aufgabenstellung schnell und wirksam bewältigt werden können.

In jedem Fall muß sichergestellt sein, daß nicht unter dem Deckmantel der Privatisierung oder der Aufgabenübertragung eine öffentliche Aufgabe unmerklich preisgegeben wird, obwohl das Interesse an deren Erfüllung fortbesteht. Soll eine Aufgabe weiterbestehen, dann muß deren Erfüllung wirkungsvoll gesichert werden. Erscheint den Politikern dagegen eine öffentliche Aufgabe entbehrlich, sollte das von ihnen offen ausgesprochen werden. Ebenso sollte die Festlegung der Leistungsaufträge der öffentlichen Unternehmen transparent erfolgen, z.B. in Gestalt von Gesetzen, Verordnungen oder Satzungen. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil an den Leistungen öffentlicher Unternehmen alle betroffenen Bürger gleichberechtigt partizipieren sollen; Privilegien von "Insidern" vertragen sich nicht mit dem Gedanken öffentlicher Aufgabenerfüllung im demokratischen Rechtsstaat.

These 3

Öffentliche Unternehmen - wichtige Instrumente der Infrastrukturpolitik und der Marktkorrektur

In Gestalt öffentlicher Unternehmen verfügen Gebietskörperschaften über effiziente und flexible Instrumente, die sie einsetzen können, wenn Marktprozesse sonst entweder nicht zustandekommen oder zu Ergebnissen führen, die öffentlichen Interessen entgegenstehen. Insbesondere eignen sich öffentliche Unternehmen, um umfassend und flächendeckend wichtige Infrastrukturleistungen entsprechend den regional-, sozial- und umweltpolitischen Zielen ihrer öffentlichen Träger sicherzustellen. Soweit aus technisch-ökonomischen Gründen Leitungs- und Schienenmonopole notwendig sind, verdienen öffentliche Unternehmen den Vorzug vor privaten.

Erläuterungen

*Notwendiger
und angemessen*

Wie in den meisten Nachbarländern bedient sich auch in Deutschland der Staat bei der Durchsetzung politischer Ziele und der Erfüllung daraus resultierender öffentlicher Aufgaben nicht nur der öffentlichen Verwaltung, sondern auch öffentlicher Unternehmen. Historisch gesehen entstanden solche öffentlichen Unternehmen oft als Ausgliederungen aus den staatlichen oder kommunalen Verwaltungen. Man wählte eine unternehmerische Form, um wirksamer und rascher als mit Verwaltungsmitteln auf das Marktgeschehen reagieren sowie das betriebswirtschaftliche Ergebnis ermitteln und kontrollieren zu können.

Der Einsatz öffentlicher Unternehmen sorgt in einer sozialen und ökologisch orientierten Marktwirtschaft dafür, daß neben den privatwirtschaftlichen Interessen auch gesamtwirtschaftliche und außerökonomische Ziele Beachtung finden. Die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen erstreckt sich dabei vor allem auf

- das Angebot von Leistungen, bei denen die öffentliche Hand im öffentlichen Interesse auf Preise und Bedingungen Einfluß nehmen muß, vor allem, wenn private Unternehmen entsprechende Aktivitäten nicht oder nur partiell entfalten (z.B. öffentlicher Personennahverkehr);
- die Bereitstellung und/oder Bewirtschaftung von Leitungs- und Schienennetzen im Sinne einer im öffentlichen Interesse gebotenen umfassenden

Versorgung mit Infrastrukturleistungen (z.B. Strom-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung, Eisenbahnverkehr);

- die Beeinflussung der Struktur wichtiger Märkte und die Förderung von Wettbewerb, insbesondere in Wirtschaftszweigen, die zu Konzentration und Marktbeherrschung tendieren (z.B. öffentliche Kreditinstitute und Versicherer);
- die unternehmensmäßige Wahrnehmung weiterer öffentlicher Aufgaben (z.B. Großforschung, Investitionsförderung, Entwicklungshilfe, öffentliche Sonderkreditinstitute).

Bei der Wahrnehmung solcher Aufgaben erfüllen die öffentlichen Unternehmen unterschiedliche Funktionen: Sie unterstützen ihre Träger, fördern den Wettbewerb, insbesondere bei Vorhandensein marktbeherrschender Unternehmen, ergänzen die Privatwirtschaft, übernehmen Risiken, die von Privaten nicht getragen werden, stimulieren Innovationen, helfen bei Umstrukturierungen und Stilllegungen, dienen dem Verbraucher- und dem Umweltschutz, geben Beispiel für Alternativen und tragen zur unternehmerischen Vielfalt der Wirtschaftsordnung bei.

Nicht nur über Kaufentscheidungen am Markt vollzieht sich eine "Abstimmung"; abgestimmt wird auch in den Wahlen zu den Vertretungskörperschaften der öffentlichen Unternehmensträger. Einschlägige Überlegungen werden in Gemeindevertretungen und Parlamenten öffentlich diskutiert, viele Planungen vollziehen sich in der Öffentlichkeit. Soviele Transparenz wie bei den öffentlichen Unternehmen herstellbar ist, findet sich in der Privatwirtschaft in der Regel nicht - verständlicherweise, denn der Wettbewerb zwischen Unternehmen ohne öffentliche Aufgaben besteht ja gerade in Produktneuheiten, Überraschungscoups, der Geheimhaltung von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen, der Diskretion über Zulieferer, im Verschweigen der strategischen Ziele usw.

Wer für die Abschaffung öffentlich bewirtschafteter Monopole eintritt, verspricht sich davon allokativen Vorteile. Dabei wird aber häufig übersehen, daß die allokativen Vorteile durch steigende Kosten, insbesondere Transaktionskosten aufgewogen werden können. Die zusätzlichen Transaktionskosten ergeben sich aus den zusätzlichen Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen, die durch die Privatisierung notwendig werden. Deregulierung kann sich auf diese Weise ins Gegenteil, in wachsende Regulierung, verkehren. Geringere Transaktionskosten bietet die Monopolbewirtschaftung in öffentlicher Hand, bei der das öffentliche Unternehmen für die Wahrung öffentlicher Interessen unmittelbar durch Eigentümerschaft oder eine maßgebliche Unternehmensbeteiligung sorgen kann. Die geringeren Transak-

tionskosten sind vor allem der Tatsache zu verdanken, daß Steuerung und Kontrolle zeitnah erfolgen und sich auf Informationen stützen können, die im Unternehmen direkt gewonnen werden.

Auch das Argument, nur private Unternehmen seien als Pionierunternehmen Träger des Fortschritts, öffentliche Unternehmen dagegen trügen zum Fortschritt kaum etwas bei, hält einer Überprüfung nicht stand. Großforschungseinrichtungen, Technologieparks und andere innovationsfördernde Unternehmen werden gerade deshalb von öffentlichen Trägern gegründet und betrieben, weil bei Privaten die Bereitschaft zur Basis- und selbst zur Zweckforschung wegen zu hoher Risiken oft nicht ausreichend vorhanden ist. Diese öffentlichen Unternehmen forschen entweder selbst oder stimulieren Forschung und Entwicklung. Aber auch in den Bereichen der traditionellen Infrastruktur haben öffentliche Unternehmen immer wieder ihre innovative Leistungsfähigkeit bewiesen.

Der große Vorteil, den öffentliche Unternehmen bieten, besteht darin, daß mit ihrer Hilfe Marktversagen marktkonform korrigiert werden kann. So gesehen sind sie ein für die Marktwirtschaft besonders geeignetes Korrekturinstrument. Dieses auf Dauer angelegte Instrument geben Bund, Länder und Gemeinden aus der Hand, wenn sie, etwa aufgrund kurzfristiger Haushaltsprobleme, ihre Unternehmen privatisieren.

In Kontrast zur herrschenden Privatisierungsdoktrin wie zu erklärter politischer Absicht, der Staat solle sich weitestgehend aus der Wirtschaft zurückziehen, ist tatsächlich zu beobachten, daß neben Privatisierungen und Teilprivatisierungen ständig auch Neugründungen öffentlicher Unternehmen sowie Beteiligungserwerbe seitens des Bundes, der Länder und der Gemeinden stattfinden. Dies macht deutlich, daß neben dem Wegfall von öffentlichen Aufgaben immer wieder auch neue öffentliche Aufgaben auftreten, die eine öffentliche unternehmerische Betätigung erfordern. Eine solche Entwicklung ist beispielsweise auf Gebieten wie Forschung, Wirtschaftsförderung oder Planung festzustellen. Parallel hierzu gibt es, wie in der Vergangenheit, auch weiterhin den Fall, daß bislang administrativ erfüllte öffentliche Aufgaben aus der Verwaltung ausgelagert und von öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden. Exemplarisch stehen hierfür die Entsorgungswirtschaft, das Gesundheitswesen und die Kultur. Beide Entwicklungen bestätigen die Zweckmäßigkeit des Einsatzes öffentlicher Unternehmen zur effizienten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Der sich seit einigen Jahren vollziehende Strukturwandel von einer traditionellen Industrie- zu einer sozial und ökologisch orientierten Dienstleistungsgesellschaft wäre ohne öffentliche Unternehmen mit noch größeren Problemen verbunden.

These 4

Öffentliche Unternehmen - aktive Wettbewerbsteilnehmer

Öffentliche Unternehmen beteiligen sich im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenstellung aktiv am Wettbewerb und beleben ihn. Sie sichern funktionsfähigen Wettbewerb in wichtigen Bereichen, in denen der Wettbewerb privater Unternehmen infolge von Konzentrations- oder Monopolisierungstendenzen zu erliegen droht.

Erläuterungen

Sowohl nach deutschem Kartellrecht (§ 98 Abs. 2 GWB) als auch nach europäischem Recht (Art. 90 EWGV) sind öffentliche Unternehmen grundsätzlich den Regeln des Wettbewerbs unterworfen. Sie genießen insbesondere keine Privilegien und können Ausnahmen von bestimmten Wettbewerbsvorschriften nur beanspruchen, wo das zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben notwendig ist (Art. 90 Abs. 2 EWGV).

Für die öffentlichen Unternehmen stellt die Einordnung in den Wettbewerb aber in der Regel nicht, wie es manchmal angenommen wird, die Auferlegung einer ihnen fremden Rolle dar; vielmehr dienen zahlreiche öffentliche Unternehmen gerade dazu, den Wettbewerb zu beleben und gegen Konzentrationsbestrebungen zu sichern. Am deutlichsten läßt sich dies bei den Sparkassen beobachten, die infolge ihrer dezentralen Struktur häufig besser auf die Bedürfnisse ihrer Kunden eingehen können als die privaten Geschäftsbanken. Würden die Sparkassen privatisiert, würden sie im Zweifel bald auch dem Sog der Konzentration unterliegen, und der Wettbewerb würde spürbar verarmen.

Überhaupt ist hervorzuheben, daß sich die dezentrale Struktur des Staates in Deutschland positiv auf die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auswirkt. Denn die dezentralen Einheiten, also Länder, Kreise, Städte und Gemeinden, führen ihre Unternehmen jeweils unabhängig voneinander, so daß es nicht nur zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen, sondern auch zwischen öffentlichen Unternehmen untereinander Wettbewerb gibt. Jedenfalls setzen die öffentlichen Unternehmen von Ländern, Kreisen, Städten usw. wegen des Eigeninteresses ihrer Träger den vorhandenen Konzentrations- und Kartellierungsbestrebungen mehr Widerstand entgegen, als das privaten Unternehmen, die auf sich gestellt sind, möglich ist.

Auch die öffentlichen Unternehmen, die wichtige Infrastruktur vorhalten und unvermeidliche Monopole bewirtschaften, beteiligen sich vielfach, z.B. im Beschaffungswesen, am Wettbewerb. Soweit allerdings ihre Monopolbewirtschaftungsaufgabe reicht, kann es naturgemäß keinen oder nur Substitutionswettbewerb geben. Viele Wettbewerbspolitiker, voran Vertreter der EG-Kommission, versuchen, diesen Zustand aufzubrechen und auch im Bereich der Infrastrukturnetze Wettbewerb herzustellen. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß dieses Ziel so nicht verwirklicht werden kann. Durchweg nutzen nämlich die privaten Unternehmer die "Marktöffnung" dazu, sich die "Rosinen zu picken", sich also auf die besonders lukrativen Geschäfte zu konzentrieren. Dem öffentlichen Unternehmen fällt mit der Zeit die Rolle zu, die unattraktivsten Bereiche des Marktes zu bedienen, damit nicht Bevölkerungsteile unversorgt bleiben. Das öffentliche Unternehmen gerät dadurch in wirtschaftliche Bedrängnis, und es werden die Leistungen, die es bis dahin erbracht hat, in Frage gestellt. Schließlich wird die öffentliche Hand gezwungen, sich als vermeintlich unfähiger Anbieter vom Markt zurückziehen, und die Verbraucher haben das Nachsehen.

Oft werden im übrigen die in der Marktmacht liegenden Kräfte der öffentlichen Hand überschätzt. Deutschland kennt kaum nationale Monopole. Soweit der Energie- und Wasserwirtschaft, den Verkehrsunternehmen sowie der Gebäudebrand- und Erdbebenversicherung bestimmte Alleinrechte zugebilligt worden wären oder sind, handelt es sich im Gegensatz zu den nationalen Monopolen in Nachbarstaaten durchweg um regional begrenzte Rechte. Manchmal wünschte sich der Bürger sogar mehr Einfluß für den Staat, etwa wenn sich private Unternehmen, wie die Duale System Deutschland GmbH oder das Transportgewerbe bei der Beförderung atomarer Güter, überfordert zeigen.

Insgesamt gesehen haben öffentliche Unternehmen, ob sie der Bewirtschaftung von Monopolen oder der Förderung des Wettbewerbs dienen, für das Gemeinwohl eine wichtige Funktion und tragen zu seiner Realisierung bei. Es wäre deshalb kurzfristig, sie mit dem pauschalen Vorwurf der Ineffektivität und Ineffizienz in Frage zu stellen oder sie der Erzielung kurzfristiger Erfolge bei der Haushaltssanierung zu opfern. Dies wird in den Thesen 5 und 6 näher erläutert.

These 5

Öffentliche Unternehmen - zu Effektivität und Effizienz verpflichtet und fähig

Privatisierungsforderungen, die pauschal mit dem Vorwurf von Ineffektivität oder Ineffizienz öffentlicher Unternehmen begründet werden, sind nicht haltbar. Bei öffentlichen Unternehmen kommt es vor allem auf die optimale Erfüllung des öffentlichen Auftrags an; in diesem Sinne sind sie effektiv. Dabei müssen sie, wie alle Unternehmen, effizient arbeiten. Wegen der Besonderheit ihres Leistungsauftrags läßt sich aber bei öffentlichen Unternehmen die Effizienz nicht nur an der Höhe des Gewinns und an der Rentabilität messen. Selbst Defizite müssen kein Indiz für Unwirtschaftlichkeit, sondern können durch die Aufgabenstellung erzwungen sein.

Erläuterungen

Effektivität bezeichnet in der Betriebswirtschaftslehre den Grad der Zielerreichung, Effizienz die Beziehung zwischen Ergebnis und Mitteleinsatz. Wie alle Unternehmen müssen auch die öffentlichen auf größtmögliche Effektivität und Effizienz bedacht sein. Öffentliche Unternehmen sind primär ausgerichtet auf die bestmögliche Erfüllung der ihnen gestellten öffentlichen Aufgaben. Das Effizienzstreben dient bei ihnen nicht, wie sonst in der Wirtschaft, der Erzielung höchstmöglicher Rentabilität. Zwar müssen auch sie für eine zum Erhalt und zum Ausbau des Unternehmens ausreichende Rentabilität sorgen. Aber in der Privatwirtschaft übliche entsprechende Rentabilitätskennzahlen reichen zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz öffentlicher Unternehmen allein nicht aus. Neben finanzwirtschaftlichen Größen (Erträge, Aufwendungen, Gewinnzahlen in Relation zur Kapitalgröße oder zum Umsatz) sind auch leistungsbezogene Kennzahlen (Programme, Prozesse, Mengen, Preise, Qualitäten) sowie Serviceleistungen und Beiträge zum Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz zu berücksichtigen. Zur Gewinnung entsprechender Indices ist der jeweilige öffentliche Auftrag genau festzulegen. Aus den öffentlichen Aufträgen können sich für die öffentlichen Unternehmen Restriktionen hinsichtlich der Möglichkeiten zur Gewinnerzielung ergeben.

Typische Beispiele dafür, wie in Erfüllung öffentlicher Aufträge Defizite entstehen können, bietet der öffentliche Personennahverkehr. Es ist kaum noch möglich, hier die flächendeckende Versorgung bei sozialverträglicher Preisgestaltung ohne Defizite aufrechtzuerhalten. Defizite sind bei diesen

Unternehmen demnach kein Zeichen für mangelndes Bemühen um Wirtschaftlichkeit oder zu geringe Effizienz.

Wird dies alles nicht gesehen oder bedacht, fehlt Effizienzvergleichen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen die übereinstimmende Vergleichsgrundlage. Dann sollte aber auch nicht behauptet werden, öffentliche Unternehmen wirtschafteten weniger effizient als private. Ebensoviele lassen sich Privatisierungen allein mit Aussagen über Gewinne und Verluste, Aufwendungen und Erträge, Kosten und Erlöse begründen.

Der effizientes Wirtschaften fördernde Kostendruck wird bei öffentlichen Unternehmen, wie in der Privatwirtschaft, durch verschiedene Arten von Wettbewerb einschließlich Substitutionskonkurrenz, zusätzlich aber auch durch Anforderungen der Träger, der Preisaufsicht sowie der Kunden und insgesamt der Öffentlichkeit ausgelöst und verstärkt. Soweit sich allerdings Behinderungen oder Restriktionen bei öffentlichen Unternehmen aus unzweckmäßigen Organisationsformen oder aus dem öffentlichen Dienst- und Haushaltsrecht ergeben, sollten sie beseitigt werden. Viele Beispiele zeigen, daß dies möglich ist. Ein Zeichen für das Bemühen um Effizienz ist der Betriebsvergleich, der speziell bei kommunalen Unternehmen weit entwickelt ist. Er gibt jedem Unternehmen Auskunft über seine Kostensituation und stimuliert den Ehrgeiz, im Vergleich eine möglichst günstige Position einzunehmen.

Soweit öffentlichen Unternehmen aus der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben Verluste entstehen, müssen diese durch die Träger ausgeglichen werden, wenn die Unternehmen finanziell intakt bleiben sollen. Dies kann entweder durch pauschalen Verlustausgleich geschehen oder in der Weise, daß die im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen den Unternehmen von den öffentlichen Trägern nach festgelegten Grundsätzen vergütet werden. Wo mehrere Unternehmen eines Trägers zusammengeschlossen sind - als Konzern oder in konzernähnlicher Form - besteht die Möglichkeit, Gewinne und Verluste gegeneinander auszugleichen. Die gegen dieses Verfahren vielfach erhobene Kritik - sie richtet sich namentlich gegen den "kommunalen Querverbund" - ist unberechtigt. Den im Markt tätigen öffentlichen Unternehmen darf nicht verwehrt werden, was für die Konzernpolitik in der privaten Wirtschaft selbstverständlich ist, nämlich die Wahrnehmung von Synergieeffekten. Die Träger öffentlicher Unternehmen sind geradezu verpflichtet, die sich hier ergebenden Rationalisierungsmöglichkeiten zu nutzen. Notwendig - in Eigenbetrieben sogar vorgeschrieben - ist allerdings eine Darstellung der Vorgänge, die transparenter sein sollte als bei privaten Unternehmen üblich. Preise müssen getrennt nach Betriebszweigen ohne Rücksicht auf deren etwaigen Zuschußbedarf kalkuliert und gebildet wer-

den. Der Verlustausgleich ist dann nichts anderes als Gewinnverwendung, vergleichbar dem Ausgleich über den öffentlichen Haushalt, jedoch unter Vermeidung der damit verbundenen steuerlichen Nachteile.

Der Vorwurf mangelnder Effizienz öffentlicher Unternehmen wird häufig mit dem der Ämterpatronage durch politische Parteien, Verbände oder Gewerkschaften verknüpft. Mitunter sind Politiker und Funktionäre jedoch dank ihrer Erfahrungen für eine Aufgabe in öffentlichen Unternehmen besonders qualifiziert. Entscheidend ist stets, daß sie ihre Position in den Leitungs- oder Überwachungsorganen nicht zum Nachteil des öffentlichen Unternehmens oder der mit diesem zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben für politische, vor allem parteipolitische Zwecke einsetzen. Daß unqualifizierte Personen nicht berufen werden dürfen und bei der Personalauswahl sachliche Gesichtspunkte maßgebend sein müssen, sollte in öffentlichen wie in privaten Unternehmen selbstverständlich sein.

Die Befürworter der Privatisierung öffentlicher Unternehmen lassen wichtige Zusammenhänge unberücksichtigt, wenn sie behaupten, nur privates Erwerbsstreben sichere den optimalen Einsatz der volkswirtschaftlichen Ressourcen. Der moderne Staat befriedigt nicht nur die traditionellen Kollektivbedürfnisse (z.B. Verteidigung und innere Sicherheit); er sorgt auch für sozialen Ausgleich, indem er soziale, gesundheitliche und kulturelle Leistungen zu günstigen Bedingungen der Allgemeinheit anbietet. Ferner sieht er sich zunehmend vor die Notwendigkeit gestellt, durch ökologische Maßnahmen für den Schutz der Umwelt zu sorgen.

Mit Hilfe öffentlicher Unternehmen lassen sich auch solche Aufgaben wahrnehmen, die private Unternehmen, weil sie ihr Leistungsangebot ausschließlich an erwerbswirtschaftlichen Kriterien orientieren müssen, nicht oder nicht gleichwertig zu erfüllen vermögen. Allein die Vorgehensweise privatwirtschaftlichen Handelns und die daraus resultierenden Marktergebnisse für ökonomisch rational zu erklären, ist daher unzulässig.

Ein wichtiges Ergebnis der wissenschaftlichen Diskussion hinsichtlich der Effizienz öffentlicher versus (regulierter) privater Unternehmen besteht im übrigen darin, daß durch Privatisierung zwar angeblich "typisch staatswirtschaftliche" Effizienzverluste beseitigt werden können, dies allerdings oft mit anderen, nämlich privatwirtschaftlichen Ineffizienzen erkaufte wird. Das bedeutet, daß also auch materielle Privatisierung keineswegs Gewähr für wirtschaftlichere Leistungserstellung bietet.

These 6

Öffentliche Unternehmen - Privatisierung ein fragwürdiges Mittel zur Haushaltssanierung

Das Bestreben, öffentliche Haushalte durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen zu sanieren, steht in Konflikt zu der Möglichkeit, diese Unternehmen weiterhin zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einsetzen zu können. Die Gefahr ist groß, daß sich die öffentliche Hand, um Haushaltsentlastungen zu erzielen, wichtiger Instrumente begibt. Auch werden die Möglichkeiten der Sanierung öffentlicher Haushalte durch Verkauf öffentlicher Unternehmen allgemein überschätzt. Ignoriert wird nämlich, was der Verzicht auf künftige Gewinnabführungen öffentlicher Unternehmen für die öffentlichen Haushalte bedeutet: Die finanziellen Handlungsspielräume werden zugunsten eines einmaligen, beschränkten Beitrags zum erhofften Sanierungserfolg auf Dauer eingeschränkt. Ferner ist davon auszugehen, daß privatisierte Unternehmen Abgeltungen verlangen - auf jeden Fall höhere, als bisher gezahlt wurden -, wenn von ihnen gefordert wird, den öffentlichen Leistungsauftrag aufrechtzuerhalten. Der künftige haushaltswirtschaftliche Spielraum wird damit nicht nur von der Einnahmen- sondern auch von der Ausgabenseite her eingeengt.

Erläuterungen

Es verstößt gegen den Grundsatz solider Haushaltsführung und Vermögenserhaltung, wenn Gebietskörperschaften öffentliches Eigentum verkaufen, um Haushaltsschulden zu tilgen oder konsumtive Ausgaben zu finanzieren. Nichtsdestoweniger erhalten die Privatisierungsbestrebungen neuerdings einen wesentlichen Schub durch die Finanznot der Trägerhaushalte. Man verspricht sich von der Privatisierung öffentlicher Unternehmen erhebliche Haushaltseinnahmen und den Wegfall etwaiger Verpflichtungen, ihnen zusätzliches Eigenkapital zuzuführen.

Trotz der derzeit schlechten Haushaltslage von Bund, Ländern und vielen Gemeinden sollte aber in Betracht gezogen werden, wer beim Verkauf öffentlicher Unternehmen wirklich die Gewinner und wer die Verlierer sein werden. Wohl erzielen die öffentlichen Träger für ihre Haushalte einen einmaligen Erlös, aber zugleich verlieren sie die Möglichkeit, als Eigentümer auf Gestaltung und Ausführung des jeweiligen Leistungsauftrags Einfluß zu nehmen. Privatisierung öffentlicher Unternehmen ist abzulehnen, wenn

weiterhin wichtige öffentliche Aufgaben sicherzustellen sind, die Private aufgrund von Rentabilitätskalkülen nicht ohne weiteres oder überhaupt nicht übernehmen werden. In einem solchen Fall steht der Private als Gewinner fest und die Allgemeinheit als Verlierer. Die öffentliche Aufgabe wird dann vernachlässigt, oder sie muß zu Lasten öffentlicher Haushalte finanziert werden, was angesichts der Budgetrestriktionen häufig an enge Grenzen stößt.

Jene öffentlichen Unternehmen, die wegen der öffentlichen Leistungserbringung bewußt als Zuschußbetriebe geführt werden oder bei denen ein ungeplanter Verlust auszugleichen ist, belasten zwar ihre Trägerhaushalte. Dies geschieht aber zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die zum anderen Teil von den Leistungsempfängern durch Entgelte finanziert werden. Wenn für solche Unternehmen (etwa für Universalkrankenhäuser oder öffentliche Nahverkehrsunternehmen) überhaupt private Käufer oder Betreiber in Betracht kommen, ist zu befürchten, daß die geforderten Zuschüsse langfristig höher sein werden als die den öffentlichen Unternehmen bisher gewährten Zuwendungen.

Immer wieder werden Beispiele dafür angeführt, daß öffentliche Unternehmen, die bisher Zuschußbetriebe waren (z.B. Gebäudereinigung, Müllabfuhr), durch Privatisierung alsbald in die Gewinnzone gelangten. In diesen Fällen ist aber gründlich zu prüfen, ob wirklich günstiger produziert wird oder ob das bessere Ergebnis nicht auf Leistungskürzungen oder Reduzierung der Personalkosten durch Einstellung von Arbeitnehmern zu Niedriglöhnen und unter Umgehung des Sozialversicherungsschutzes zurückzuführen ist. An solchem unlauteren Wettbewerb können und wollen öffentliche Unternehmen sich nämlich nicht beteiligen. Manchmal wird auch nur die betriebliche Tätigkeit privatisiert, während die Investitionsfinanzierung (einschließlich des Schuldendienstes) beim öffentlichen Eigentümer verbleibt.

Was die Eigenkapitalausstattung anlangt, so sind rentabel arbeitende öffentliche Unternehmen in der Lage, sich größtenteils selbst zu finanzieren. Insofern belasten sie ihre Trägerhaushalte nicht. Sie führen im Gegenteil meist noch Gewinne an diese ab.

Das gängige Verfahren, die Kreditaufnahme öffentlicher Trägerkörperschaften und ihrer öffentlichen Unternehmen als "öffentliche Verschuldung" zusammenzufassen, ist geeignet, wichtige finanzwirtschaftliche Zusammenhänge zu verschleiern. Häufig wird argumentiert, Privatisierung sei notwendig, weil diese hohe öffentliche Verschuldung keine zusätzliche Kreditaufnahme zur Finanzierung der öffentlichen Unternehmen mehr zulasse. Soweit jedoch rentabel arbeitende öffentliche Unternehmen mit

Fremdkapital finanziert werden, läßt sich dieses aus den Umsatzerlösen bedienen. Solche Kredite sind volkswirtschaftlich nicht anders zu werten als die der Privatwirtschaft. Öffentliche Haushalte werden nur dann und insoweit belastet, als Zuschußbedarf besteht. Zuschußbedarf entsteht aber auch, wenn private Unternehmen die öffentlichen Aufgaben übernehmen würden. Die Trennung der Schulden von Trägerkörperschaft und öffentlichem Unternehmen ergibt sich zwangsläufig in den Fällen, in denen öffentliche Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts geführt werden. Sie ist aber auch für andere Rechtsformen angezeigt. Privatisierung öffentlicher Unternehmen wird oft als Mittel empfohlen, die öffentliche Verschuldung zu vermindern, um so den Kapitalmarkt zu entlasten. Dabei werden aber wesentliche Zusammenhänge verkannt. Verwendet man Verkaufserlöse zur Schuldentilgung, wird kein neues, für die Volkswirtschaft zusätzlich verfügbares Kapital gebildet. Die mit den Privatisierungserlösen ermöglichte Tilgung öffentlicher Schulden führt dem Kapitalmarkt nur insoweit Mittel zu, wie sie ihm zuvor von den Käufern entzogen wurden. Das Ergebnis ist neutral; es findet nur ein Sachvermögensübergang statt. Werden andererseits die Verkaufserlöse zur Deckung öffentlicher Ausgaben verwendet, belastet dies den Kapitalmarkt genauso, als würde die öffentliche Hand sich in diesem Umfang fremdfinanzieren. Investiert man die Mittel nicht wieder, sondern verwendet sie für laufende Ausgaben, vermindert sich das in der Volkswirtschaft für Investitionen verfügbare Kapital um den gleichen Betrag.

Im übrigen sind die in der Öffentlichkeit verbreiteten Vorstellungen über die möglichen Entlastungen der öffentlichen Haushalte durch Privatisierung öffentlicher Unternehmen weit überhöht. In Deutschland sind nicht im entferntesten derartig hohe Verkaufserlöse erreichbar, wie sie bei den britischen Privatisierungen erzielt wurden. In der alten Bundesrepublik hat es in der Nachkriegszeit praktisch keine Verstaatlichungen gegeben, und das industrielle Bundesvermögen ist bereits weitgehend veräußert. Dabei wurden in den sechs Jahren von 1984 bis 1989 lediglich 9,7 Mrd. DM für den Bundeshaushalt Erlöst. Die deutsche öffentliche Wirtschaft setzt sich heute ganz überwiegend aus Unternehmen mit spezifischem öffentlichem Leistungsauftrag zusammen, der ihrer Privatisierung aus rein hauswirtschaftlichen Gründen enge Grenzen zieht. Von daher ist der Erlöspielraum im Vergleich mit anderen europäischen Ländern viel geringer.

Wer außerdem annimmt, durch Privatisierungsaktionen die Probleme öffentlicher Haushalte rasch lösen zu können, übersieht die durch zu großen Ansturm auf die Börse entstehenden Kapitalmarktwirkungen im Hinblick auf die erzielbaren Preise.

Verschiedentlich wird behauptet, daß die Privatisierung öffentlicher Unternehmen nicht nur eine einmalige Haushaltsentlastung beim Verkauf, sondern eine dauernde Entlastung bewirkt. Die Dividenden, die die öffentlichen Träger von ihren Unternehmen beziehen, seien nämlich geringer als die Zinsen für die zum Zwecke von Kapitalerhöhungen aufzunehmenden Kredite. Diese rein haushaltswirtschaftliche Betrachtung läßt jedoch die öffentlichen Aufgaben außer acht, um deretwillen Gebietskörperschaften öffentliche Unternehmen unterhalten, ebenso auch die Stärkung der Substanz durch Rücklagenbildung. Der Zinsersparnis im Privatisierungsfall sind die dann zur Sicherung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Zuschüsse gegenüberzustellen. Diese dürften in der Regel höher sein.

These 7

Öffentliche Unternehmen - kein Zwang zur Privatisierung aus Finanzierungsgründen

etwas fageloch
hell was
Buch mit
Bsp 4

Dem Argument, der Kapitalmangel der öffentlichen Unternehmen und ihrer Trägerhaushalte mache Privatisierungen notwendig, ist entgegenzuhalten, daß auch und gerade öffentlichen Unternehmen eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungs- und Beteiligungsinstrumente zur Verfügung steht, ohne daß der Weg der Privatisierung eingeschlagen werden muß. Rentierliche öffentliche Unternehmen haben weit gezogene Selbstfinanzierungs- und Kreditfinanzierungsspielräume, die sich aus ihrer besonderen Stellung als öffentliche Unternehmen ergeben. Zudem können öffentliche Unternehmen auf Sonderformen der Finanzierung und Kapitalbeteiligung zurückgreifen, bei denen die öffentliche Trägerschaft sowie die damit verbundenen Einflußnahmemöglichkeiten auf den öffentlichen Leistungsauftrag gewahrt bleiben.

Erläuterungen

Die öffentlichen Unternehmen erhalten ihr Eigenkapital dotiert oder bilden es selbst und behalten einen Teil etwaiger Gewinne zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis ein. Auch öffentliche Unternehmen benötigen, obwohl ihre Träger Gewährleistungsfunktionen wahrnehmen, eine angemessene Eigenkapitalausstattung als Kapitalgrundlage, d.h. für den inneren Kapitalkreislauf, als Polster gegen Schwankungen am Kapitalmarkt, für Ausleihungen u.ä. Da die Funktionen der Kreditsicherung und Risikovorsorge bei öffentlichen Unternehmen infolge der Sicherheiten durch die Trägerkörperschaft (z.B. Gewährträgerhaftung bei den Sparkassen) von geringerem Gewicht als bei privaten Unternehmen sind, kann in Zeiten besonderer Haushaltsbelastungen verstärkt auf Fremdfinanzierung ausgewichen werden - unter Inkaufnahme des Rückgangs des Eigenkapitalanteils. Probleme öffentlicher Trägerkörperschaften, ihre Unternehmen mit Eigenkapital auszustatten oder dieses aufzustocken, sind deshalb kein Grund, das Eigentum an den Unternehmen auf Private zu übertragen (materielle Privatisierung). Soweit die Umsatzerlöse der Unternehmen zur Verzinsung und Tilgung der aufgenommenen Mittel ausreichen, schränkt die Kreditaufnahme im übrigen den Verschuldungsspielraum der Trägerkörperschaften kaum ein.

Im Hinblick auf die Finanzierung bzw. die Finanztransfers zum oder vom Trägerhaushalt sind drei Arten von öffentlichen Unternehmen zu unterscheiden: Unternehmen, die im Wettbewerb oder aufgrund von Sonderrechten Gewinne erzielen und diese an ihre Träger abführen; Unternehmen, bei denen keine Gewinne anfallen, aber auch keine Verluste zu decken sind; Unternehmen, die wegen ihrer öffentlichen Aufgaben die Übernahme von Verlusten erfordern.

Gewinnerzielende öffentliche Unternehmen können ihr Eigenkapital in der Regel durch Selbstfinanzierung erhöhen, wobei das Ausmaß entscheidend von der Gewinnhöhe abhängt. Vielen dieser Unternehmen erwachsen jedoch zunehmend Grenzen ihrer Selbstfinanzierungsmöglichkeiten durch Deregulierungen, Wegfall bisheriger Sonderrechte und eine gezielte Politik der Wettbewerbsöffnung, insbesondere seitens der Europäischen Union.

Aber selbst wenn umfangreiche Infrastrukturinvestitionen durchzuführen sind, ist dies kein zwingender Grund für Privatisierung. Rentierlichen oder zumindest kostendeckend arbeitenden öffentlichen Unternehmen kann über Sonderformen der Finanzierung und Kapitalbeteiligung privates Kapital zugeführt werden, ohne daß im materiellen Sinne privatisiert und die Gefahr der Einschränkung oder Beseitigung des öffentlichen Leistungsauftrags in Kauf genommen werden muß.

Wenn private Kapitalgeber zur Verstärkung des Eigenkapitals herangezogen werden sollen oder müssen, ohne daß dabei die Einwirkungsrechte der öffentlichen Trägerkörperschaften auf ihre Unternehmen eingeschränkt werden, kann dies in wirksamer Form durch stille Beteiligungen oder durch Emission von Genußscheinen geschehen. Neben der Aufrechterhaltung der Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Träger liegt der besondere Vorteil der Genußrechte - auch im Vergleich zur Aktienemission - darin, daß Inhalt und Haftung frei gestaltet werden können, das Ausgabevolumen unbegrenzt ist, die Ablösungsbedingungen einschließlich etwaiger Nachholrechte für weniger ertragreiche Jahre, der Laufzeiten und der Übertragbarkeit ebenfalls frei gestaltbar sind. Die Ausschüttungen auf Genußscheine können steuerlich als Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Besondere Attraktivität weisen Genußrechte mit ausschließlicher Gewinnbeteiligung auf.

Wenn eine öffentliche Trägerkörperschaft sowohl über kapitalstarke als auch über kapitalschwache Unternehmen verfügt, besteht die Möglichkeit, die kapitalstarken an den kapitalschwachen zu beteiligen und so zur Eigenkapitalaufstockung bei diesen heranzuziehen. Auch bei einer solchen Umstrukturierung bleiben die Einflußmöglichkeiten des öffentlichen Trägers auf den Leistungsauftrag erhalten. Ferner kann in bestimmten Fällen die Betei-

ligung anderer, möglicherweise kapitalkräftigerer Gebietskörperschaften derselben oder einer anderen Ebene dazu dienen, den öffentlichen Leistungsauftrag zu sichern. Dieses Modell wird vielfach in den neuen Bundesländern praktiziert, wo sich westdeutsche Stadtwerke an ostdeutschen Partnerunternehmen beteiligen.

Privates Kapital läßt sich auch über verschiedene Formen der Sonderfinanzierung heranziehen, ohne daß die Kapitalstruktur der öffentlichen Unternehmen verändert wird oder die öffentlichen Träger den Einfluß auf ihre Unternehmen verlieren. Es handelt sich hierbei vor allem um unterschiedliche Leasingmodelle für langfristige Investitionen, z.B. das Finanzierungsleasing und die Fonds-Finanzierung. Die verschiedenen Leasingvarianten können in bestimmten Fällen interessante Alternativen zur Kreditfinanzierung sein, insbesondere dann, wenn sie mit Planungs- und Rationalisierungsvorteilen verbunden sind.

Als weitere Sonderform der Finanzierung sind Objektgesellschaften und Miet-Forfaitierung sowie das Modell der Betreibergesellschaft zu nennen. Bei diesen Finanzierungsformen ist jedoch im Einzelfall gründlich zu prüfen, ob sich die vertraglichen Regelungen so ausgestalten lassen, daß die Beteiligung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht zu unvertretbarer Einschränkung der Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand und zur Gefährdung dieser öffentlichen Aufgaben führt. Dasselbe gilt für gemischtwirtschaftliche Konstruktionen und weitere Formen öffentlich-privater Partnerschaft. Auf sie wird in These 8 eingegangen.

Die Finanzierungsprobleme derjenigen öffentlichen Unternehmen, die wegen ihres öffentlichen Leistungsauftrags die Übernahme von Verlusten notwendig machen, lassen sich durch Privatisierung ohnehin nicht lösen, da private Kapitalgeber nicht bereit sein werden, diese Verluste zu tragen. Insbesondere Kleinaktionäre sind an einer marktüblichen und sicheren Rendite interessiert, was selbst bei lediglich kostendeckend arbeitenden öffentlichen Unternehmen nicht gewährleistet werden kann. Bei Weiterbestehen des öffentlichen Leistungsauftrags gibt es in diesen Fällen keine Alternative zur öffentlichen Trägerschaft. Unumgängliche Verluste - die allerdings durch Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten so gering wie möglich zu halten sind - müssen vom öffentlichen Träger ausgeglichen werden. Geprüft werden sollte aber, inwieweit Sonderfinanzierungsformen und Modelle öffentlich-privater Partnerschaft die Finanzierung erleichtern können, ohne daß hierdurch die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben in Frage gestellt wird.

These 8

Öffentliche Unternehmen - offen für Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft

Für die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft stehen öffentlichen Unternehmen und ihren Trägern zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, von denen der Kapitalbeteiligung Privater besondere Bedeutung zukommt. Solche gemischtwirtschaftlichen Lösungen, bei denen die öffentliche Hand Unternehmen gemeinsam mit Privaten betreibt, kommen in Frage, wenn gesichert werden kann, daß die öffentlichen Aufgaben in ihrem Kern erhalten bleiben. Gemischtwirtschaftliche Lösungen setzen voraus, daß die öffentlichen Aufgaben sich präzise formulieren und kontrollieren lassen. Vorteilhaft kann die private Kapitalbeteiligung nicht nur aus Finanzierungsgründen sein, sondern vor allem dann, wenn sich ein Nutzen der Zusammenarbeit in Form technischen Spezialwissens erzielen läßt.

Es kommt allerdings darauf an, Gestaltungsformen zu wählen, die den immanenten Konflikt zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und dem Gewinninteresse der privaten Partner ausräumen oder wenigstens minimieren. Die öffentlichen Aufgaben und die daraus folgenden Handlungsanweisungen müssen in den Satzungen oder durch Verträge hinreichend formuliert und operational vorgegeben werden. Der öffentliche Kapitalanteil darf nicht unter einen Satz sinken, bei dem die Einflußnahme auf die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben nicht mehr möglich ist. Die Entscheidung über gemischtwirtschaftliche Konstruktionen erfordert, wie jede Privatisierungsentscheidung, eine Einzelfallprüfung unter sorgfältiger Abwägung aller, auch langfristige zu erwartender Vor- und Nachteile.

Erläuterungen

Die spezifische Funktion öffentlicher Unternehmen besteht darin, einen öffentlichen Auftrag unternehmerisch zu erfüllen. Von daher bestehen keine Bedenken dagegen, daß öffentliche Unternehmen in vielfältiger Weise mit Privaten zusammenarbeiten. Dies gilt prinzipiell auch für Kapitalbeteiligungen Privater - also Teilprivatisierungen -, allerdings nur, wenn die Erfüllung der gestellten öffentlichen Aufgaben uneingeschränkt gewährleistet bleibt.

Neben der Lösung von Finanzierungsproblemen verspricht man sich von der Zusammenarbeit in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vor allem unternehmerische Impulse und die Einbringung einschlägiger Manage-

ment- und Branchenkenntnisse. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen als private Partner nicht Kleinaktionäre, sondern Unternehmen aufgenommen werden, die Erfahrungen in bestimmten Wirtschaftszweigen zur Verfügung stellen können. Es wird geltend gemacht, daß in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen von den privaten Kapitalgebern zusätzlicher Druck auf eine rationelle Unternehmensführung ausgehe.

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen gibt es seit langem, und sie haben sich vielfach bewährt. Gleichwohl kommt dieser Unternehmenstyp nicht für alle Fälle in Betracht, in denen bisher öffentliche Unternehmen tätig sind; er kann keinesfalls generell die rein öffentlichen Unternehmen ersetzen. Gemischtwirtschaftliche Lösungen sind nur dann akzeptabel, wenn nach der Art der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben ein Ausgleich zwischen den öffentlichen Interessen und dem privaten Renditestreben möglich erscheint. Dazu muß über die Modalitäten eines solchen Ausgleichs sowie über die Wege hierzu vor dem Eingehen gemischtwirtschaftlicher Lösungen Einvernehmen zwischen den Beteiligten hergestellt werden. Es besteht keine inhärente Tendenz zu einem sich automatisch einstellenden Gleichgewicht. Die öffentliche Hand muß darauf achten, daß sie nicht ihre Einflußmöglichkeiten auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verliert. Namentlich auf kommunaler Ebene müssen die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Selbstverwaltung erhalten bleiben. Der ohnehin im öffentlichen Unternehmen angelegte Konflikt zwischen dem Sachziel des öffentlichen Leistungsauftrags und der Gewinnerzielung wird bei Kapitalbeteiligung Privater noch verschärft, weil dann öffentliche und private Gesellschafter über die Zielprioritäten entscheiden.

Die sinnvolle Kooperation in einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist um so eher möglich, je klarer die öffentliche Aufgabe definiert werden kann, je kalkulierbarer sie ist und je kalkulierbarer damit auch die private Gewinnerwartung wird. Umgekehrt ist Gemischtwirtschaftlichkeit um so bedenklicher, je mehr Flexibilität und Wandel die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe prägt und je ungewisser damit die Realisierung der Gewinnerwartung der Privaten wird. In jedem Fall privater Kapitalbeteiligung an einem öffentlichen Unternehmen bedarf es sehr sorgfältiger Prüfung, ob diese Lösung zweckmäßig ist und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Ausschlaggebend für die Entscheidung auf seiten der öffentlichen Hand muß stets sein, ob die von einer Beteiligung Privater erwarteten Vorteile die dadurch eintretende Einschränkung der Entscheidungsfreiheit im Hinblick auf die Gestaltung der Unternehmenspolitik aufwiegen, insbesondere ob die öffentliche Aufgabe weiterhin nach Umfang und Qualität nachhaltig erfüllt werden kann. Ist dies nicht gewährleistet, bedeutet die gemischtwirtschaftliche Konstruktion den Verzicht auf diese Aufgabe. Damit

entfielen Sinn und Berechtigung für das unternehmerische Engagement der öffentlichen Hand überhaupt.

Im Falle gemischtwirtschaftlicher Lösungen kommt es vor allem darauf an, die öffentlichen Aufgaben und die daraus folgenden Handlungsanweisungen für die Praxis durch Unternehmenssatzung oder Vertrag so genau wie möglich festzulegen, da sonst die Gefahr einer späteren Verwässerung der öffentlichen Aufgaben besteht. Dies ist besonders wichtig im Falle gemischtwirtschaftlicher Aktiengesellschaften, weil das Aktienrecht, sofern nichts anderes festgelegt ist, die Gewinnerzielungsabsicht unterstellt und den privaten Anteilseignern Schadenersatzansprüche für den Fall des Abweichens hiervon einräumt. Nachträgliche Änderungen des Unternehmenszwecks setzen einen einstimmigen Beschluß der Hauptversammlung voraus.

Bei gemischtwirtschaftlichen Publikums-Aktiengesellschaften besteht die Gefahr, daß der an sich positive, durch die alltägliche Börsenbewertung ausgelöste Effizienzeffekt das Management dazu veranlaßt, unprofitable "Gemeinwohllasten" (etwa die einheitliche Tarifierung im Raum) wegen ihrer Negativwirkung auf den Aktienkurs abzubauen. Im Falle vollständiger Privatisierung verschärfen sich die dargestellten Probleme erheblich, weil die bisherigen öffentlichen Träger nicht mehr über die Unternehmensorgane auf die Entscheidungen Einfluß nehmen können. Deshalb ist für die weitere Gewährleistung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ein hierfür ausreichender Kapital- und Stimmrechtsanteil der öffentlichen Hand notwendig, im Regelfall durch vertraglich gesicherte Einflußmöglichkeiten ergänzt. Dies gilt insbesondere im Falle gemischtwirtschaftlicher Aktiengesellschaften, aber grundsätzlich auch bei allen anderen Rechtsformen. Mindestens sollte eine öffentliche Kapitalmehrheit aufrecht erhalten werden; andererseits wird die private Seite im allgemeinen an einer Beteiligung unterhalb der Sperrminorität kaum interessiert sein.

Bei gemischtwirtschaftlichen Publikums-Aktiengesellschaften, die nach wie vor öffentliche Aufgaben in Form unprofitabler "Gemeinwohllasten" zu erfüllen haben, muß die Finanzierung der (eingeplanten) Defizite sichergestellt sein. Die Möglichkeit eines internen Ausgleichs scheidet grundsätzlich aus, es sei denn, daß die Defizite durch Gewinne aus ggf. weiter bestehenden Sonderrechten gedeckt werden können. Als primäre Finanzierungsmöglichkeit verbleibt deshalb die externe Abgeltung durch die öffentliche Hand. Dies ist auf jeden Fall mit einer zusätzlichen Belastung öffentlicher Haushalte verbunden, und es ist zu befürchten, daß die externe Abgeltung von einer kritischen Grenze an zu einem Abbau öffentlicher Aufgaben führt.

Andere Überlegungen können Platz greifen, wenn es der öffentlichen Hand bei gemischtwirtschaftlichen Lösungen nicht darum geht, typisch öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, sondern private Initiative zu stützen, z.B. über Technologieparks oder Existenzgründungshilfen 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 private Risikoübernahme erleichtert und abgepolstert werden, indem die öffentliche Hand Starthilfe leistet. In solchen Fällen sollte sich die öffentliche Hand allerdings konsequenterweise auch wieder zurückziehen, sobald das angestrebte Ziel erreicht ist.

Zu unterscheiden ist zwischen gewollter Gemischtwirtschaftlichkeit zum Zwecke der Heranziehung privatwirtschaftlichen Know-hows und Gemischtwirtschaftlichkeit als einem ersten Schritt zur Vollprivatisierung, im Zweifelsfalle unter Verzicht auf den öffentlichen Leistungsauftrag. Unredlich ist es, wenn tatsächlich vollständige Privatisierung und Verzicht auf die öffentlichen Aufgaben angestrebt werden, dies aber aus Gründen leichter Durchsetzbarkeit nicht offen gesagt, sondern eine auf Dauer angelegte gemischtwirtschaftliche Konstruktion propagiert wird, die in Wirklichkeit aber nur als Vorstufe zur Vollprivatisierung gedacht ist.

Aufgrund der wirtschaftlichen Lage vieler Gemeinden in den neuen Bundesländern besteht für diese im Zusammenhang mit dem Einigungsvertrag der Zwang, sich mit gemischtwirtschaftlichen Lösungen im Bereich der Energieversorgung zu begnügen, selbst wenn der Wunsch besteht, eigene Stadtwerke zu gründen. Durch den Stromkompromiß wird nunmehr größeren Gemeinden in den neuen Bundesländern die Gründung eigener Stadtwerke ermöglicht; tatsächlich wird es aber dort vor allem wegen der schwierigen Finanzlage der Gemeinden dennoch häufiger zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen kommen als in den alten Bundesländern.

Neben der privaten Kapitalbeteiligung an öffentlichen Unternehmen bestehen zahlreiche andere Formen öffentlich-privater Partnerschaft, die in bestimmten Fällen einer effizienteren Erfüllung der öffentlichen Aufgaben dienen können; z.B. die Vergabe einzelner Leistungen an private Unternehmen, wenn diese sie, ohne daß Leistungen abgebaut werden, günstiger erbringen können. Dies wird als Outsourcing, Contracting-out oder Ausgliederung bezeichnet. Solchen Aufgabenauslagerungen aus öffentlichen Unternehmen sollte stets ein Wirtschaftlichkeitsvergleich vorausgehen, in dem die Kosten der Aufgabenerfüllung in eigener Regie mit denen einer Vergabe der Leistungen verglichen werden. Beispiele sind etwa Vergaben von

Planungs-, Reinigungs- oder Reparaturleistungen sowie die Bedienung einzelner Linien eines öffentlichen Verkehrsnetzes durch private Partner.

Über solche vergleichsweise klaren Fälle der Vergabe von Einzelleistungen hinausgehend sind in den vergangenen Jahren verschiedene Modelle einer mehr oder weniger weitgehenden Zusammenarbeit mit Privaten entwickelt worden, z.B. das Dienstleistungsmodell, das Pachtmodell oder das Kooperationsmodell. Dabei findet sich zum Teil auch eine Verbindung der Übertragung von Einzelleistungen mit dem Modell der gemeinsamen Beteiligung an Unternehmen - ebenfalls eine gemischtwirtschaftliche Lösung. Ob solche Modelle sinnvoll sind, ist jeweils im Einzelfall nach den Kriterien von Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu untersuchen, wobei vor allem zu fragen ist, ob in der gewählten Konstruktion die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gewährleistet bleibt. Werden Modelle dieser Art für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben eingesetzt, bleiben im übrigen nach verschiedenen gesetzlichen Regelungen ohnehin die Gebietskörperschaften verpflichtet.

Bei einer Würdigung der Zweckmäßigkeit der Möglichkeiten öffentlich-privater Zusammenarbeit sind Verallgemeinerungen zu vermeiden. Es gibt viele praktisch erprobte Fälle und Formen der Zusammenarbeit. Allerdings sind sorgfältige Vorarbeiten bei der Modellgestaltung und bei der organisatorischen und vertraglichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit erforderlich, damit die Interessen beider Partner, auf seiten der öffentlichen Hand also die uneingeschränkte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, nachhaltig gewährleistet sind und eine stabile Zusammenarbeit auf Dauer möglich ist.

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

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

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 Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 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. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhof, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft - Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)

- Heft 11** Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Ingfried F. Hochbaum, Günter Püttner, Manfred Rommel und Martin Seidel (1992)
- Heft 12** Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts - Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben?, Referate eines Workshops der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin, mit Beiträgen von Helmut Andres, Heinrich Decker, Herwig Haase, Christoph Landerer, Günter Püttner, Christoph Reichard, Ortwin Scholz und Felix Zimmermann (1993)
- Heft 13** Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)