

## Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland

Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Dokumentation der Deutschen Sektion  
des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)

Herausgegeben von der  
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
Berlin 2001

Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes  
der öffentlichen Wirtschaft (CEEP)

# Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland

Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Dokumentation

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft  
Heft 18

**ISBN 3-928615-08-4**

Die „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft“ werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sponholzstraße 11, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11, email [goew.dsceep@t-online.de](mailto:goew.dsceep@t-online.de)

Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

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

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: CUXDRUCK GmbH, Cuxhaven.  
Berlin 2001

# Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland

## Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts

	Seite
Vorwort <i>Michael Schöneich</i>	5
I. Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert <i>Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn</i>	7
II. Sektoren der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland	
1. Kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft <i>Dr. Sabine Schulte-Beckhausen</i>	14
2. Wasserwirtschaft <i>Ulrich Cronauge</i>	19
3. Gassektor <i>Dr. Albert Tillmann</i>	25
4. Elektrizitätswirtschaft <i>Chantal Le Nestour</i>	28
5. Öffentlicher Personennahverkehr <i>Dr. Thomas Muthesius</i>	32
6. Eisenbahnverkehr <i>Irene Liebau</i>	39
7. Postsektor <i>Walter Maschke</i>	44
8. Öffentliche Wohnungsunternehmen <i>Eckhard Bachmann</i>	49
9. Öffentliche Kreditwirtschaft <i>Henning Schoppmann</i>	52
10. Die öffentlichen Versicherer <i>Axel Wunsch</i>	56
11. Forschungssektor <i>Dr. Herbert Münder</i>	61
III. Statistik der öffentlichen Unternehmen in Deutschland <i>Hans-Ulrich Braun und Wolf Leetz</i>	65
Was ist der CEEP?	73



# Vorwort

von Michael Schöneich<sup>1</sup>

Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) ist der europäische Interessenverband der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung sowie der Unternehmen und Organisationen, die – unabhängig von ihrer Trägerschaft – Dienstleistungen im Allgemeininteresse erbringen.<sup>2</sup> Damit ist zugleich beschrieben, was der CEEP aktuell unter „öffentlicher Wirtschaft“ versteht: eben diese Unternehmen und Organisationen.

Das war nicht immer so. Als der Verband zu Beginn der 1960er Jahre gegründet wurde, verstand er sich als europäischer Zusammenschluss ausschließlich der – zumindest mehrheitlich – in öffentlicher Trägerschaft befindlichen, also der öffentlichen Unternehmen, und allein auf diese wurde der Begriff „öffentliche Wirtschaft“ angewandt.

Maßgeblich für die Wandlung des Begriffsinhalts waren die zunehmende Liberalisierung der Märkte der im Allgemeininteresse erbrachten Dienstleistungen sowie die Privatisierung zahlreicher öffentlicher Dienstleistungsunternehmen. Diese Entwicklungen werden in Kapitel I dieser Dokumentation von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn dargestellt. Die in Kapitel II enthaltenen Beiträge über wichtige Sektoren der öffentlichen Wirtschaft orientieren sich an dem aktuellen, auf die Erbringung von Dienstleistungen im Allgemeininteresse abstellenden Inhalt des Begriffs. In den Statistiken von Kapitel III muss allerdings auf den traditionellen, an der (mehrheitlich) öffentlichen Trägerschaft orientierten Begriff zurückgegriffen werden, weil anderes Zahlenmaterial nicht zur Verfügung steht.

Die in Kapitel II enthaltene Statistik der öffentlichen Unternehmen in Deutschland ist Teil einer alle drei Jahre anlässlich seiner internationalen Kongresse vom CEEP erstellten Statistik der öffentlichen Unternehmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Statistiken über die öffentlichen Unternehmen in den einzelnen EU-Staaten sowie eine Zusammenfassung enthält die Internet-Seite des CEEP ([www.ceep.org](http://www.ceep.org)).

---

<sup>1</sup> Michael Schöneich ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied und Hauptgeschäftsführer des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), Köln, und Vorsitzender der Deutschen Sektion des CEEP, Berlin.

<sup>2</sup> Weitere Informationen zum CEEP finden sich am Ende dieser Dokumentation.

Die Deutsche Sektion des CEEP will mit dieser Dokumentation, die über reine Statistik weit hinausgeht, auf die Bedeutung der Dienstleistungen im Allgemeininteresse für die deutsche Volkswirtschaft aufmerksam machen. Die Deutsche Sektion des CEEP tritt dafür ein, dass den Besonderheiten dieser Dienstleistungen von allgemeinem bzw. allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – wie sie im EG-Vertrag bezeichnet werden – in den europäischen und nationalen Rechtsvorschriften ihrer Bedeutung und ihren Erfordernissen entsprechend Rechnung getragen wird.

# I. Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland auf dem Weg ins 21. Jahrhundert

von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn<sup>3</sup>

## 1. Politik und Wandel

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den 1990er Jahren in Deutschland lässt sich mit folgenden Stichworten beschreiben: zunehmende Liberalisierung der Produkt- und Faktormärkte; Intensivierung des Wettbewerbs; Expansion von Dienstleistungs- und Technologieunternehmen; Welle von Existenzgründungen; wachsender internationaler Handel; verstärkte Konzentration in Industrie und Handel, bei Banken und Versicherungen; stabiler Geldwert; anhaltend hohe Arbeitslosigkeit; weiter wachsende öffentliche Verschuldung; zahlreiche Privatisierungen von Bundes-, Landes- und Gemeindeunternehmen. Zudem verändern sich die staatlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen durch den Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992 in Maastricht und durch die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft im Sinne weltweiter Strategien von Unternehmen. Für die wirtschaftliche Entwicklung speziell in Ostdeutschland bzw. in den neuen Bundesländern sind zusätzlich kennzeichnend die Transformationsaufgaben (schnelle Privatisierung, entschlossene Sanierung und behutsame Stilllegung) der Treuhandanstalt, die Währungsumstellung bzw. die Einführung der D-Mark, Anpassungskrisen 1990 und 1991, Anschubfinanzierung und Aufbau der Infrastruktur sowie deutliche Anpassungsfortschritte in allen Sektoren und Regionen.

Von diesen Entwicklungen bleibt die öffentliche Wirtschaft in Deutschland nicht unberührt. In diesem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wandelt sich der Begriff „öffentliche Wirtschaft“. Wurde früher darunter die gesamte Staats- und Kommunalwirtschaft samt öffentlicher Finanzwirtschaft subsumiert, engt sich der Begriffsinhalt mehr und mehr ein. In den 1970er und 1980er Jahren erfasste man damit die Bundes-, Landes- und Gemeindeunternehmen sowie die gemischt-öffentlichen Unternehmen mit mehreren öffentlichen Anteilseignern (im Falle von privatrechtlichen Kapitalgesellschaften) bzw. öffentlichen Trägern (bei öffentlich-rechtlichen Rechtsformen).

---

<sup>3</sup> Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Eichhorn ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim mit dem Schwerpunkt Öffentliche Betriebswirtschaftslehre / Public & Nonprofit Management.

Teilprivatisierungen durch Anteilsverkäufe an Private oder Aufnahme Privater bei Kapitalerhöhungen führen zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen mit öffentlicher Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung. In den Begriff „öffentliche Wirtschaft“ gehen seit den 1990er Jahren auch diese Unternehmen ein, mehr noch: Das Adjektiv „öffentlich“ wird immer weniger institutionell mit (bundes- oder glied-)staatlichem und kommunalem Eigentum gleichgesetzt, sondern eher funktional interpretiert. Wie schon seit langem im Falle des sog. Öffentlichen Personennahverkehrs wird „öffentlich“ mit Öffentlichkeit in Verbindung gebracht. Öffentliche Leistungen sind demnach Leistungen im Dienste der Öffentlichkeit bzw. des Gemeinwohls.

## **2. Öffentliche Dienstleistungen**

Öffentliche Wirtschaft umfasst heutzutage in Deutschland öffentliche, gemischtwirtschaftliche und private Unternehmen, die öffentliche Aufgaben gemeinwohlverpflichtet wahrnehmen, im wesentlichen öffentliche Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (etwa im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag). Diese Begriffe sind nicht einfach zu definieren. Das deutsche Recht kannte sie bisher nicht. Erst mit dem EU-Recht fanden sie Eingang in die deutsche Rechtsordnung. Darunter fallen vornehmlich Unternehmen zur Bereitstellung und Gewährleistung der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen, gesundheitlichen und sozialen Infrastruktur, vorwiegend in den Bereichen Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Eisenbahnen und Personennahverkehr, Flug-, Binnen- und Seehäfen, Wohnraumversorgung, Kreditwirtschaft, Versicherungswirtschaft, Wirtschaftsförderung, Basisforschung, Technologieförderung, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Kultur, Tourismusförderung bis hin zu Krankenhäusern, Altenheimen, Pflegeheimen, Rettungsdiensten, Studentenwerken und Sozialdiensten verschiedener Art wie Essen auf Rädern, Bahnhofsmission usw.

Eigentümer bzw. Träger der öffentlichen Unternehmen sind in Deutschland der Bund, die Länder sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände. Als Gebietskörperschaften können sie im Allgemeinen unter folgenden Voraussetzungen Unternehmen errichten, übernehmen, erweitern, betreiben oder sich an Unternehmen beteiligen: Es liegt ein „öffentlicher Zweck“ vor, die Betätigung steht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Körperschaft und ein anderes (privates) Unternehmen erfüllt den öffentlichen Zweck nicht besser und wirtschaftlicher. Bei Gemeinden begrenzt oft noch das Örtlichkeitsprinzip die regionale Ausdehnung.

Gemeinsame Merkmale bilden einerseits gesetzliche, branchenbezogene Bindungen, andererseits Bemühungen der Unternehmen, räumlich bezogene Dienste allgemein zugänglich, sicher und dauerhaft zu gewährleisten. Im Folgenden sollen die bedeutsamsten Entwicklungslinien der öffentlichen Wirtschaft Deutschlands im vergangenen Jahrzehnt skizziert werden, wobei das Augenmerk auf generelle Tendenzen gelegt wird.

### **3. Technikbedingte Differenzierungen**

Der technische Fortschritt in der Mess-, Regel-, Computer-, Digital-, Nachrichten- und Satellitentechnik erlaubt zunehmend, Schienen- und Leitungsnetze einschließlich Kabelnetze ökonomisch zu optimieren. Sparten lassen sich trennen und verbinden, Netze in Vorhalter, Betreiber und Nutzer differenzieren. Zusammen mit rechtlicher Deregulierung und intensiver Wettbewerbspolitik (z.B. Third Party Access, Durchleitungsrechte, Common Carriage) werden Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu Stromhändlern und diversifizieren in die Telekommunikation. Energieerzeuger kümmern sich wegen der geförderten Kraft-Wärme-Kopplung um Abfallverbrennung. Anders als früher kommen im Infrastrukturbereich komplizierte technische Hardware- und Software-Systeme zum Einsatz, die Arbeitsteilung und Spezialisten erfordern und oft zu einem Netzwerk betrieblicher Einheiten führen. Als ein Beispiel für diese Entwicklung stehen Zusammenschlüsse von Stadtwerken, die gemeinsam Strom einkaufen und im Rahmen von Geschäftsbesorgungsverträgen einzelne Bereiche wie Rechnungswesen, Stromabrechnung und Öffentlichkeitsarbeit auf die Gesellschafter verteilen.

### **4. Großbetriebliche Dienstleistungen**

Der dynamische Entwicklungsprozess stellt Management und Kapitalgeber vor große Herausforderungen. Den Chancen und Risiken sucht man zunehmend mit einer Art Maßstabsvergrößerung zu begegnen. Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft lassen sich kaum mehr auf ihr angestammtes Versorgungsgebiet begrenzen, sondern erstrecken sich zunehmend auch auf benachbarte Gebiete etwa bei der Wassererschließung, Fernwasser-, Ferngas- und Fernwärmeversorgung. Außer räumlichen Synergien nutzt man Vorteile der Betriebsgröße, indem man Großkunden umfassend berät und beliefert, Perioden- und Spartenausgleiche ermöglicht, Kostensenkungen erreicht und weitergibt, einheitlichen Kundenservice weit und breit anbietet und Know-how über Consultingtöchter vermarktet. Wettbewerbsrechtlich gesehen nimmt die Konzentration ständig zu, wobei

Großverbund- und Regionalversorgungsunternehmen top down lokale Versorgungsunternehmen übernehmen und letztere bottom up sich an ersteren beteiligen. Die in Deutschland stark ausgeprägte kommunale Selbstverwaltung wird im Hinblick auf die unternehmerische Betätigung von Gemeinden namentlich bei Klein- und Mittelstädten zunehmend ausgehöhlt. Selbst bei Großstädten stellt man fest, dass die Entscheidungen für die örtlichen Versorgungsleistungen nicht mehr vor Ort, sondern von Vorständen von Aktiengesellschaften getroffen werden, deren Sitz anderswo – jedenfalls fernab – liegt.

## **5. Verbreitete Holdingstrukturen**

Die Unternehmen des Bundes, der Länder und kommunalen Gebietskörperschaften haben sich im vergangenen Jahrzehnt wachsende Freiräume erarbeitet, anders gesagt: Sie sind gegenüber ihren Eigentümern bzw. Trägern selbständiger geworden. Das äußert sich auch in der wachsenden Zahl von Tochter- und Enkelgesellschaften durch Gründung, Kauf oder Beteiligung. Dabei wendet man sich auf der politischen und der betrieblichen Ebene vermehrt Holdingstrukturen zu. Das Prinzip könnte man mit koordinierter Selbststeuerung überschreiben. Die unmittelbaren öffentlichen Unternehmen zum Beispiel einer Stadt werden unter einer Dachgesellschaft zusammengeführt, die für die Aufgabenerfüllung seitens der verbundenen Unternehmen sorgt, indem sie deren Wirtschaftspläne koordiniert und die Jahresabschlüsse konsolidiert. Es kann aber auch ein öffentliches Unternehmen als Holding für seine Tochter- und Enkelgesellschaften organisiert werden, wie das bisher im Querverbund zum Beispiel zwischen Versorgungs- und Verkehrssparten üblich war. Dieser Verbund wird allerdings zunehmend wegen des Gewinn- und Verlustausgleiches zwischen den Sparten kritisch hinterfragt und von einzelnen Ordnungspolitikern als wettbewerbsverfälschend eingestuft. Die jetzige Einführung von Holdingstrukturen fasst Unternehmen ganz unterschiedlicher öffentlicher Aufgaben zusammen.

## **6. Kommerzielle Aufgabenerfüllung**

In allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbrachte öffentliche Dienstleistungen werden verstärkt marktbezogen angeboten. Das besagt, dass man mehr Wert auf das Preis-Leistungs-Verhältnis legt. Wo möglich, trennt man unentgeltliche oder mischfinanzierte Förderaufgaben vom kommerzi-

ellen Geschäft, wobei selbst bei diesem teils administrative, teils Marktpreise eine Rolle spielen. Der Trend zu letzteren ist aber unverkennbar. Ein Beispiel bietet die Wohnungswirtschaft. Die bereits ehemals privatwirtschaftlich als AG oder GmbH organisierten gemeinnützigen Wohnungsunternehmen hat der deutsche Gesetzgeber im Jahr 1990 von allen gemeinnützigen Bindungen befreit und im Gegenzug deren steuerliche Privilegien aufgehoben. Seitdem haben sich diese Unternehmen dem Wettbewerb im Wohnungs- und Bauträgermarkt zu stellen. Die sog. Objektförderung wird zunehmend durch die Subjektförderung, das sog. Wohngeld, zurückgedrängt, mit dessen Hilfe sich finanziell Schwache eine Wohnung auf dem „freien Markt“ suchen können. Die Kommerzialisierung von Unternehmen bei wachsendem Wettbewerb führte in der Telekommunikation und führt neuerdings in der Energieversorgung zu deutlichen Preisreduktionen; bei allen übrigen Daseinsvorsorgeaufgaben finden indessen (qualitäts-, teuerungs- und inflationsbedingt) Preissteigerungen statt.

## **7. Ziel: Kundenzufriedenheit**

Während die öffentlichen Aufgaben früher in erster Linie vom Standpunkt des Anbieters beurteilt wurden, lässt sich bei den Unternehmen ein Perspektivenwechsel feststellen. Werden die öffentlichen Dienstleistungen nach Art, Menge, Güte, Raum und Zeit von den Nachfragern akzeptiert?, lautet die zunehmend gestellte Frage. Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland begnügen sich nicht mehr damit, den Leistungsauftrag rechtmäßig und innerhalb der Vorgaben sicher, dauerhaft und flächendeckend zu gewährleisten. Der ehemals als Abnehmer, Antragsteller, Beförderungsfall, Benutzer, Besucher, Heimgast, Pflegefall oder Teilnehmer bezeichnete Nachfrager mutierte zum Kunden. Er wird mit Mitteln des Marketing umworben, und ihm will man qualitativ hochwertige Leistungen verkaufen. Diese in der Wettbewerbswirtschaft gängige Verhaltensweise ist aber für Dienstleistungen in allgemeinem wirtschaftlichem Interesse so unbedenklich nicht, denn es können die Gemeinwohlverpflichtungen ungünstig berührt werden. Beispiele: Durch Marketing geförderter Stromabsatz läuft dem umweltpolitischen Ziel der Energieeinsparung entgegen; zufriedene Bahnkunden im Hochgeschwindigkeitszug stören Trassenanrainer durch Lärm; kommunale Gewerbeansiedlung mindert eventuell die Grundstückswerte von Wohngebieten. Hier setzt mittlerweile ein Prozess des Nachdenkens ein.

## 8. Streben nach Unabhängigkeit

In den mit öffentlichen Aufgaben betrauten Unternehmen in öffentlichem, gemischtwirtschaftlichem, privatgewerblichem oder freigemeinnützigem Eigentum haben Geschäftsführer, Vorstände und Werkleitungen zusehends an Professionalität gewonnen. Kosten-, Leistungs- und Wettbewerbsdruck zwingen zu gesteigerter Economy, Efficiency und Effectiveness (nicht zwangsläufig auch zu Profitability). Die EU-weiten Bemühungen um Deregulierung, Liberalisierung und Harmonisierung führen seit einigen Jahren zur Entpolitisierung beim unternehmerischen Handeln. Die von öffentlichen Verwaltungen mehr und mehr angewandten Verfahren des Compulsory Competitive Tendering und Contracting Out stellen zwischen Träger und Unternehmen eine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung her. Unternehmensleistungen werden äquivalent abgegolten, so dass auch finanzielle Abhängigkeiten vom Träger zurückgehen, umgekehrt die Umsatzerlöse eine verstärkte Selbstfinanzierung erlauben. Neben dieser Innenfinanzierung via Absatzmarkt ist auch in der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland die Außenfinanzierung mittels Aktien über die Börse oder Gesellschaftsanteilen seitens privater Mitunternehmer gängige Praxis. Je mehr man sich dem Markt öffnet, desto mehr sinkt der staatliche oder kommunale Einfluss. Die Politik sichert ihren Part nach wie vor über die Überwachungsorgane durch die Bestellung der Mitglieder der Leitungsorgane.

## 9. Privatisierungen

Es gibt in Deutschland keine (Re-)Privatisierungswellen größeren Ausmaßes wie in anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung hat zwar in den 1990er Jahren mehrere Bundesunternehmen privatisiert. Diese Privatisierungen erfolgen aber weniger aus ideologischen als aus pragmatischen Gründen. Dabei zeigt sich, dass es nicht so sehr um die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, sondern um die privatrechtliche oder private Aufgabenerfüllung geht. Privatisierung beinhaltet entweder die Umwandlung eines Unternehmens von einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform (i.d.R. Eigenbetrieb, Anstalt oder Zweckverband) in eine Rechtsform des privaten Rechts unter Beibehaltung des öffentlichen Eigentums (i.d.R. Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Aktiengesellschaft) oder die Übertragung von Gesellschaftsanteilen an Private.

Die erstgenannte, formale bzw. Organisationsprivatisierung trifft man vielerorts auf allen Verwaltungsebenen an, weil man sich vom Outsourcing viel verspricht. Dabei wird freilich oft pauschal argumentiert und den Privat-

rechtsformen eo ipso mehr Kaufmannsgeist zugebilligt. Tatsächlich liegen die Chancen im Bereich erleichterter Eigenkapitalaufnahme vom Markt. Ansonsten erweisen sich auch die Rechtsformen des öffentlichen Rechts bei entsprechender Satzungsgestaltung als ebenfalls gut geeignet zur Bewältigung des jeweiligen Betriebszwecks. Die zweitgenannte, materielle bzw. Eigentumsprivatisierung lässt sich während der 1990er Jahre in zwei Varianten unterteilen: Einmal beteiligen sich private Kapitalanleger über die Börse oder durch die Vermittlung von Banken an öffentlichen Unternehmen im Bereich rentierlicher Branchen (Energie-, Wasser-, Entsorgungs- und Verkehrswirtschaft sowie Post und Telekommunikation), zum anderen haben die Treuhandanstalt mit Tochtergesellschaften und Nachfolgeeinrichtungen die von der DDR übernommenen Staatsbetriebe in mehreren Tausend Fällen an private Personen und Institutionen überführt.

## **10. Wettbewerbsangleichung**

Obwohl viele ehemals öffentliche Unternehmen jetzt gemischtwirtschaftlich geworden oder ganz in private Hände übergegangen sind, wachsen immer wieder neue öffentliche Unternehmen nach. Sie finden sich vornehmlich im Dienstleistungsbereich und hier insbesondere bei Planungs-, Forschungs-, Entwicklungs-, Förderungs-, Gesundheits-, Sozial- und Kulturaufgaben. Von diesen neuen staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorgeunternehmen erwartet man eine flexiblere und wirtschaftlichere Handlungsweise als von bürokratischer Seite. Kritisch wird beobachtet, ob und inwieweit sie Wettbewerbsvorteile von Gesetzgebern oder ihren öffentlichen Trägern erhalten, insbesondere durch Beihilfen den Wettbewerb zu verfälschen drohen. Die Tendenz in der Europäischen Union ist unverkennbar; sie besteht in der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Leistungserbringer.

Für Bundes-, Landes- und Gemeindeunternehmen hat dies eine systemändernde Konsequenz: Die Träger öffentlicher Aufgaben und ihre Unternehmen müssten von den sie bisher einengenden Restriktionen befreit werden und sich über öffentliche Ausschreibungen um (vor- und nachgelagerte) Annexaufgaben bewerben dürfen – damit also Insourcing betreiben. Schon jetzt bieten zum Beispiel kommunale Unternehmen ihr Know-how in Form von Consulting, Energiehandel, Facility Management, Telekommunikation, Kongressveranstaltungen, Technologieförderung, Wirtschaftsförderung usw. an.

## **II. Sektoren der öffentlichen Wirtschaft in Deutschland<sup>4</sup>**

### **1. Kommunale Ver- und Entsorgungswirtschaft**

von Dr. Sabine Schulte-Beckhausen<sup>5</sup>

#### **a) Entwicklung des ordnungspolitischen Rahmens**

In Mittelpunkt der Diskussion über den ordnungspolitischen Rahmen für die Betätigung der kommunalen Versorgungsunternehmen stand die Reform des europäischen und nationalen Ordnungsrahmens für Energie. Durch die Richtlinien 96/92/EG vom 19. Dezember 1996 über den Elektrizitätsbinnenmarkt sowie 98/30/EG vom 22. Juni 1998 über den Binnenmarkt für Erdgas ist ein wettbewerbsorientierter europäischer Ordnungsrahmen für Energie geschaffen worden. Instrumente hierfür sind die freie Erzeugung, der Zugang Dritter zu den Netzen, der freie Bau von Direktleitungen sowie die Entflechtung der verschiedenen Aktivitäten der vertikal und horizontal integrierten Unternehmen. Beide Richtlinien sehen die Möglichkeit vor, dass die Märkte stufenweise geöffnet werden. Die Stromrichtlinie ist durch die Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes vom 24. April 1998 in deutsches Recht umgesetzt worden. Der deutsche Gesetzgeber hat sich für eine sofortige und 100-prozentige Marktöffnung entschieden. Gleichzeitig wurde durch eine Reform des Kartellrechts die Ausschließlichkeit von Konzessions- und Demarkationsverträgen beseitigt. Die Gasrichtlinie war bis zum 10. August 2000 umzusetzen. Auch hier soll es eine vollständige und übergangslose Liberalisierung des Marktes geben.

Der Netzzugang unter nichtdiskriminierenden Bedingungen wird in Deutschland von den Marktteilnehmern selbst auf der Grundlage der Verbändevereinbarungen für Strom sowie für Gas gewährleistet, während in den übrigen EU-Mitgliedstaaten hierfür staatliche Regulierungsbehörden eingerichtet wurden.

Im März 2001 hat die EU-Kommission in einer Mitteilung an das Europäische Parlament sowie an den Rat zur Vollendung des Energiebinnenmarktes den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 96/92/EG und 98/92/EG über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und den Erdgasbinnenmarkt sowie einen Vorschlag für

---

<sup>4</sup> Berücksichtigt sind diejenigen Sektoren, deren Unternehmen und Verbände der Aufforderung der Deutschen Sektion des CEEP gefolgt sind, sich mit Beiträgen an dieser Dokumentation zu beteiligen.

<sup>5</sup> Dr. Sabine Schulte-Beckhausen war bis 31. März 2001 beim Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), Köln, tätig, Aktualisierung und Überarbeitung des Beitrags durch Dr. Udo Blaukat, Hauptreferent der Europaabteilung beim VKU.

eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel vorgelegt. Über diese Vorschläge wird das Europäische Parlament voraussichtlich im Mai 2002 beraten.

Angesichts dieser Umwälzungen stehen die kommunalen Energieversorgungsunternehmen in einem schwierigen Anpassungsprozess. Aus einem Monopolmarkt wurde ein Wettbewerbsmarkt. Der Strommarkt hat sich nicht nur für die Industrie sondern auch für die Haushaltskunden geöffnet. Gleiches ist für den Erdgasmarkt zu erwarten. Die Stadtwerke sind dabei, sich als kundenorientierte Dienstleistungsunternehmen in diesem wettbewerblich geprägten Energiemarkt zu positionieren. Sie senken ihre Kosten, schaffen prozessorientierte Organisationen und bilden horizontale und vertikale Kooperationen. Viele kommunale Unternehmen gehen Vertriebspartnerschaften mit ihren bisherigen Vorlieferanten ein, die oft verbunden sind mit Anteilsverkäufen der kommunalen Eigner. Die Konzentration in der Energiewirtschaft nimmt zu.

Auch in der Entsorgungswirtschaft wird die Diskussion von den Themen Liberalisierung, Wettbewerb und Deregulierung geprägt. Die einschneidendste Änderung der Rahmenbedingungen brachte das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), das in zwei Stufen im Oktober 1994 und Oktober 1996 in Kraft getreten ist. Durch dieses Gesetz wurde die bisher monopolistische Struktur des Abfallsektors in eine Wettbewerbssituation überführt. Von den zwischenzeitlichen Änderungen dieses Gesetzes ist insbesondere die vom 27. Juli 2001 von Interesse im Zusammenhang mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz in deutsches Recht (BGBl. I, S.1950 ff. v. 27.07.2001). Artikel 8 des Artikelgesetzes betrifft die Änderungen des KrW-/AbfG.

Für die Wasserwirtschaft brachte die 6. Novelle des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom Oktober 1996 grundlegend neue Rahmenbedingungen. Hier wurden vor allem neue Möglichkeiten zur Privatisierung der Abwasserbeseitigung geschaffen, die von einzelnen Bundesländern auch angewandt werden. Weitere Änderungen des WHG haben sich im Zusammenhang mit dem oben angesprochenen Artikelgesetz ergeben. Diese werden mit der anstehenden Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (2000/60/EG) vom 23. Oktober 2000 zur "Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik" in deutsches Recht in einer 7. Novelle des WHG berücksichtigt werden.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch den nachfolgenden Beitrag von Ulrich Cronauge zur Wasser- und Abwasserwirtschaft.

In der am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Neufassung des EG-Vertrags in der Fassung des Amsterdamer Vertrags wurde in dem neuen Artikel 16 verankert, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Europäischen Union einen besonderen Stellenwert einnehmen. Dies stärkt die kommunale Daseinsvorsorge sowohl in Bezug auf die Energie- und Wasserversorgung als auch auf die Entsorgung. Denn mit der neuen Bestimmung haben sowohl der europäische als auch der nationale Gesetzgeber dafür zu sorgen, dass diese "Dienste" auch wirklich funktionieren. Was den Energiesektor betrifft, wird dieser Gestaltungsauftrag durch den jeweiligen Artikel 3 der Strom- und Gasrichtlinie konkretisiert.

Der deutsche Gesetzgeber hat gegenüber der Europäischen Kommission zwar keine entsprechenden Dienstleistungspflichten notifiziert, obwohl er einen auf Artikel 3 der Stromrichtlinie gestützten Netzzugangsverweigerungstatbestand zum Schutz der Kraft-Wärme-Kopplung eingeführt hat. Darüber hinaus hat er im Mai 2000 in Anlehnung an die Binnenmarkt-Richtlinie für Strom sowie die Entschließung des EU-Ministerrates vom 8. Dezember 1999 über eine "Gemeinschaftsstrategie zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung" das Gesetz zum Schutz der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-Gesetz) in Kraft gesetzt, das dem Erhalt der KWK im liberalisierten Strommarkt im Interesse von Energieeinsparung und Klimaschutz dienen soll. Das Gesetz beinhaltet eine Abnahme- und degressiv ausgestaltete Vergütungspflicht für KWK-Strom als Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten eines bis Ende 2000 zu erarbeitenden Gesetzes zur langfristigen Sicherung und zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-Ausbau-gesetz). Dieses Gesetz befindet sich noch in der parlamentarischen Beratung und wird nun voraussichtlich zum 1. Januar 2002 in Kraft gesetzt.

Typische Dienstleistungen im Sinne des neuen Artikel 16 EGV sind insbesondere auch die klassische Beseitigung des Hausmülls sowie die Abwasserentsorgung. Wenngleich in jüngster Zeit seitens des Europäischen Parlaments aber auch des CEEP und des Europäischen Gewerkschaftsbundes diskutiert wird, Art. 16 EGV in einer Rahmenrichtlinie zu konkretisieren, scheint die Europäische Kommission wohl eher sektorspezifischen Regelungen den Vorzug zu geben. In ihrem Bericht für den Europäischen Rat am 14./15. Dezember 2001 über „Leistungen der Daseinsvorsorge“ (KOM 2001/598) vom 17. Oktober 2001 hat die Kommission die Maßnahmen angekündigt, die u.a. in den Sektoren Energie, Telekommunikation, Post, Luftverkehr, öffentlicher Personennahverkehr und Seeverkehr zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse normiert wurden. Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Rahmenrichtlinie keinesfalls an die Stelle solcher sektorspezifischen Regelungen treten sollte.

## b) Strukturelle Daten

### Kommunale Versorgungswirtschaft

Die kommunalen Versorgungsunternehmen haben sich in Deutschland im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) zusammengeschlossen. Der VKU hat (Stand 13. August 2001) insgesamt 972 Mitgliedsunternehmen, davon sind 255 in der Rechtsform des Eigenbetriebs, 54 als Aktiengesellschaft und 568 als GmbH organisiert. Mitglieder des Verbandes sind auch 46 Zweckverbände sowie 23 Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Anzahl der in den Mitgliedsunternehmen vertretenen Betriebszweige lässt sich wie folgt aufschlüsseln: Insgesamt gibt es 582 Unternehmen mit dem Betriebszweig Elektrizitätsversorgung, 561 mit Gasversorgung, 479 mit Wärmeversorgung und 703 Unternehmen mit der Sparte Wasserversorgung sowie 252 mit der Sparte Entsorgung. Der Querverbund ist die häufigste Organisationsform dieser mehrpartigen Unternehmen.

Im Jahr 2000 haben die dem VKU angehörenden Unternehmen einen Umsatzerlös von 73,0 Mrd. DM (37,3 Mrd. €) erwirtschaftet. Investitionen wurden in Höhe von rd. 9,023 Mrd. DM (4,613 Mrd. €) getätigt. Diese verteilen sich auf die jeweiligen Sparten wie folgt:

Stromversorgung	2. 436 Mio. DM	(1.246 Mio. €)
Gasversorgung	1. 789 Mio. DM	(914 Mio. €)
Wärmeversorgung	681 Mio. DM	(348 Mio. €)
Wasserversorgung	2. 053 Mio. DM	(1.050 Mio. €)
Sonstige Bereiche	2. 064 Mio. DM	(1.055 Mio. €)

Im Berichtszeitraum lag die Zahl der Beschäftigten bei rd. 136 500. Mit zunehmenden Wettbewerbsdruck ist tendenziell von einem weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahl auszugehen.

Mit der Liberalisierung der Energiemärkte haben sich auch für die kommunalen Versorgungsunternehmen Vorteile ergeben, indem sie von den Möglichkeiten eines kostengünstigeren Stromeinkaufs profitierten und die tradierte Strombeschaffung über langfristige Lieferverträge mit den bisherigen Vorlieferanten im Sinne eines wettbewerblichen Marktes umstrukturieren konnten. Hierbei konnten insbesondere durch die Bündelung des Strombezugs in Kooperationen die Einkaufskonditionen verbessert werden. Etwa 360 kommunale Energieversorgungsunternehmen haben sich zu 40 Kooperationen zusammengeschlossen, vielfach in der Rechtsform einer GmbH oder einer GbR.

Die Kooperationsgesellschaften übernehmen für ihre Gesellschafter vielfach auch die Aufgaben des gemeinsamen Marktauftritts, des Marketings und der Werbung sowie den gemeinsamen Materialeinkauf und die Anwendung neuer Informationstechniken. Einen eigenen Weg sind etwa 170 Unternehmen gegangen, indem sie strategische Allianzen mit anderen Unternehmen, vor allem mit direkten und indirekten Vorlieferanten der Verbund- und Regionalstufe aber auch ausländischen Partnern oder Finanzinvestoren, eingegangen sind.

Der VKU hält diese Vorgehensweise nur bei sorgfältiger Abwägung aller Argumente für vertretbar, über die letztlich die kommunalen Eignern politisch zu entscheiden haben. Der Deutsche Städtetag hat sich mit seinen Beschlüssen in seiner Hauptversammlung vom Mai 2001 im gleichen Sinne artikuliert.

### **Kommunale Entsorgungswirtschaft**

Die im Juni 1993 gegründete damalige "Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Entsorgung", heute: Vereinigung der kommunalen Entsorgungswirtschaft im VKU (VKE), hat derzeit (Stand Juli 2001) 135 Mitglieder, davon 34 korrespondierende, d.h. noch nicht oder nicht überwiegend im operativen Geschäft tätige Mitglieder. Von den bereits operativ tätigen Mitgliedern der VKE betreiben 70 die Entsorgung von Abwasser und 27 die Entsorgung von Abfall. Beide Entsorgungssparten werden von 11 Unternehmen wahrgenommen. Eine größere Zahl von Mitgliedsunternehmen des VKU betätigt sich ebenfalls entsorgungswirtschaftlich, ist aber noch nicht der VKE beigetreten.

Im Jahr 1999 haben allein die Mitglieder der Vereinigung der kommunalen Entsorgungsbetriebe im VKU die folgenden Entsorgungsleistungen erbracht:

- Abwasserentsorgung: 661 Mio. m<sup>3</sup>
- Abfallentsorgung für bundesweit rd. 12,5 Mio. Einwohner.

## 2. Wasserwirtschaft

von Ulrich Cronauge<sup>7</sup>

### a) Strukturelle Grundlagen der Wasser- und Abwasserwirtschaft

Die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit (Trink-)wasser sowie die Entsorgung des Abwassers gehören seit jeher zu den klassischen Pflichtaufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung. Daher ist die öffentliche Wasserver- und Abwasserentsorgung traditionell kommunal geprägt und dezentral organisiert. Die im Rahmen kommunaler Daseinsvorsorge und damit unter öffentlichem Einfluss und öffentlicher Kontrolle wahrgenommenen Aufgaben haben in der Vergangenheit im internationalen Vergleich das herausragende Qualitätsniveau der deutschen Wasserversorgung gewährleistet.

Die Wasserversorgung wird von 6.655 Wasserversorgungsunternehmen wahrgenommen, die 8.600 Wasserwerke mit 17.800 Wassergewinnungsanlagen betreiben. Weit mehr als 90 v.H. davon sind als kommunale Regie-, Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften organisiert. Vor allem in den größeren Städten ist die Wasserversorgung eine Sparte der Stadtwerke, ca. 50 v.H. des Wasserendverbrauchs entfallen z.B. auf Mitgliedsunternehmen des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU). Neben einer wachsenden Zahl gemischtwirtschaftlicher Unternehmen befinden sich lediglich 1,6 v.H. der Versorger ohne jedwede öffentliche Beteiligung in privater Hand. 99 v.H. der Bevölkerung haben Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung; der durchschnittliche Wasserpreis betrug im Jahr 2000 3,31 DM/m<sup>3</sup> (1,96 €/m<sup>3</sup>), Preise für Industriekunden liegen durchschnittlich 15-23 v.H. unter denen für Haushaltskunden.

Die Abwasserbeseitigung wird als gemeindliche Hoheitsaufgabe von ca. 8.000 Abwasserentsorgungsunternehmen mit insgesamt 10.273 Kläranlagen und 450.000 km Kanalnetz wahrgenommen. Die Organisationsformen sind nach wie vor öffentlich-rechtlich geprägt, wobei in jüngerer Vergangenheit eine Tendenz zur Verselbständigung der Abwasserentsorgung zu Eigenbetrieben und privatrechtlichen Organisationsformen festzustellen ist. Für den Bereich der Abwasserbehandlung ergibt sich folgendes Organisationstableau: Regiebetriebe 19 v.H., Eigenbetriebe 28 v.H., Zweck- bzw. Wasserverbände 27 v.H., Anstalten des öffentlichen Rechts 15 v.H., Eigengesellschaften (AG/GmbH) 6 v.H., Betreiber-, Kooperations-

---

<sup>6</sup> Ulrich Cronauge ist Geschäftsführer der Vereinigung der kommunalen Entsorgungswirtschaft im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU).

gesellschaften (AG/GmbH) 3 v.H., und lediglich 3 v.H. werden von sonstigen privatrechtlichen Gesellschaften wahrgenommen. 95 v.H. der Bevölkerung sind an die öffentliche Kanalisation angeschlossen; im Bundesdurchschnitt errechnet sich ein Gebührensatz (Frischwassermaßstab) in Höhe von 4,43 DM/m<sup>3</sup> (2,27 €/m<sup>3</sup>).

Der zukünftige Investitionsbedarf insbesondere im Bereich der Abwasserbeseitigung ist bis zum Jahr 2010 erheblich; Schätzungen legen insgesamt, also einschließlich des Erweiterungs- und Ersatzbedarfs, ca. 160 Mrd. DM (81,8 Mrd. €) zu Grunde, davon 129,6 Mrd. DM (66,3 Mrd. €) kommunaler Investitionsbedarf, der sich grob gesehen zu 2/3 aus Mitteln für die Kanalisation und 1/3 für die Kläranlagen zusammensetzt. Weltweit prognostiziert z.B. die Weltbank den Investitionsbedarf in der Wasserwirtschaft bis zum Jahr 2010 auf rd. 600 Mrd. US-Dollar.

## **b) Der bestehende Ordnungsrahmen**

Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erfolgen auf der Grundlage geschlossener Versorgungsgebiete. Gemäß § 131 Abs. 8 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gelten die – in der Vergangenheit für Strom und Gas aufgehobenen – §§ 103, 103a und 105 GWB alter Fassung fort, die den kartellrechtlichen Ausnahmehereich der Wasserversorgung gewährleisten und zugleich die ausschließlichen Wegerechte der Kommunen abstützen. Wesentliches Instrument ist zudem der in den Landesgesetzen und den kommunalen Satzungen regelmäßig niedergelegte Anschluss- und Benutzungszwang für diese kommunale Infrastrukturleistung.

Die Abwasserbeseitigung ist nach heutiger Rechtslage in allen Bundesländern eine hoheitliche Pflichtaufgabe, die im Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsgarantie durch die Gemeinden erfüllt wird. Diese landesrechtlich geschaffene Ausgangslage steht einer Entlassung der Abwasserentsorgung in den Markt, gleichgültig ob durch eine Konzeption „Wettbewerb im Markt“ oder aber „Wettbewerb um den Markt“, entgegen. Durch das 6. Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ist allerdings im Jahr 1996 in dem neu eingefügten § 18a Abs. 2a WHG die Möglichkeit einer Pflichtenübertragung auch auf private Dritte eröffnet worden, eine Regelung, die jedoch der Umsetzung durch den jeweiligen Landesgesetzgeber bedarf. Umsetzungsvorstöße sind bislang lediglich in Baden-Württemberg und Sachsen unternommen worden, ohne dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits eine vollständige Inkraftsetzung der bundesrechtlichen Vorgabe realisiert ist.

Auf der europäischen Ebene ist – im Unterschied zu den vorausgegangenen Entwicklungen im Strom- und Gasbereich – aktuell keine Liberalisierung der Wassermärkte geplant. Insbesondere sind keinerlei EU-Kommissions-Entwürfe einer Binnenmarktrichtlinie Wasser bzw. Abwasser in der Diskussion. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass in Deutschland seit ca. 1 $\frac{1}{2}$  – 2 Jahren insbesondere die großen privaten Wasserversorgungsunternehmen Druck auf die Politik dahingehend auszuüben versuchen, auch den Wassermarkt zu liberalisieren, im Wesentlichen mit dem Argument, nur durch eine Beseitigung der Zersplitterung bei gleichzeitiger Herausarbeitung größerer Unternehmenseinheiten könne eine bundesdeutsche Präsenz am Weltmarkt garantiert werden. Die Diskussion ist allerdings sehr im Fluss; es gibt breiten Widerstand, und vornehmlich die kommunale Wasserwirtschaft, Städte und Gemeinden, Umwelt- und Innenministerien der Bundesländer, Umweltbundesamt, Umweltverbände und Gewerkschaften wehren sich vehement gegen eine willkürliche Zerschlagung der gewachsenen kommunalunternehmerisch geprägten Struktur, die die herausragende Stellung der deutschen Wasserversorgung im internationalen Qualitätsvergleich absichert.

### **c) Europäische Wasserwirtschaft**

Ende 2000 ist von den europäischen Gremien die EU-Wasserrahmenrichtlinie verabschiedet worden, die sich gegenwärtig in der nationalen Umsetzungsphase befindet. Diese Richtlinie definiert Standort und Ziel der europäischen Wasserpolitik und eröffnet den Handlungsrahmen auf dem Weg zu einem umfassend angelegten „guten“ Zustand der Gewässergüte europaweit im nächsten Jahrzehnt. Maßgebliche europäische Leitsätze sind insoweit folgende Aspekte:

- Die EU-Wasserrahmenrichtlinie unterstreicht, dass Wasser kein beliebiges Wirtschaftsgut und keine beliebige Handelsware wie z.B. Strom und Gas darstellt, sondern ein besonderes Gut, das des Schutzes und der Verteidigung bedarf. Im Vergleich zu anderen Bereichen der Daseinsvorsorge erfahren insoweit auch die wettbewerbsorientierten Vorschriften des EG-Vertrags eine deutliche Relativierung durch den Umweltschutz und den Gedanken der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (vgl. auch Artikel 16 EGV).
- Die EU-Wasserrahmenrichtlinie bestätigt die nationale Bewertung der kommunal getragenen Wasserversorgung als Teil der öffentlich-rechtlichen Daseinsvorsorge.

- Die EU-Wasserrahmenrichtlinie ist keine Liberalisierungsrichtlinie, vergleichbar den vorausgegangenen Binnenmarkt Richtlinien für Strom und Gas.

Mit dieser Richtungsentscheidung für die zukünftige Ausgestaltung der europäischen Wasserpolitik haben Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament zu Gunsten eines umfassenden Daseinsvorsorgeansatzes votiert und zugleich der gegensätzlichen Konzeption einer Liberalisierung dieser Infrastrukturleistung – analog Strom, Gas und Telekommunikation – eine deutliche Absage erteilt. Aktuell wird gegenwärtig im Europäischen Parlament im Rahmen der Beratung der Mitteilung der EU-Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“ vom September 2000 der Versuch unternommen, den bisherigen Ansatz der allgemeinen Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge, die den Mitgliedstaaten einen grundsätzlichen Handlungsrahmen für die breite Palette derartiger Leistungen zur Verfügung stellen will, in eine „Binnenmarktlinie Wasser“ umzuwandeln. Auch diese Diskussion ist noch nicht abgeschlossen.

#### **d) Nationaler Sachstand: Kommunale Wasserwirtschaft versus Liberalisierung**

Die in den zurückliegenden zwei Jahren durch die Wasserbegehrlichkeiten der Global Player angestoßene Diskussion einer etwaigen Liberalisierung des Wasser- und auch Abwassermarktes in Deutschland, begleitet auch von ordnungspolitisch durchaus aufgeschlossenen Kräften, wie z.B. dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, bewegt sich unter dem Eindruck des entschiedenen Widerstandes namentlich der kommunalen Wasserwirtschaft gemeinsam mit anderen gleichgesinnten Kräften zwischenzeitlich in einem ruhigeren Fahrwasser. Insbesondere hat das vom BMWi in Auftrag gegebene Forschungsvorhaben „Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung“, das – unter der Federführung von Prof. Dr. Ewers (Präsident der TU Berlin) – einen konsequenten Wettbewerbsansatz verfolgt, die Szenarien des „Wettbewerbs im Markt“ (Durchleitungsmodell) und des „Wettbewerbs um den Markt“ (Ausschreibungsmodell) nebeneinander sieht und zugleich einer materiellen Privatisierung der Wasser- und Abwasserwirtschaft nach englischem Vorbild das Wort redet, dazu beigetragen, dass die kommunale Wasserwirtschaft in dieser intensiven Diskussion auch einer breiten Öffentlichkeit das hiermit verbundene erhebliche Gefahrenpotenzial für eine elementare Daseinsvorsorgeaufgabe deutlich in das Bewusstsein rücken konnte. Dabei stützt sich die vor allem vom VKU formulierte Leitlinie: „Modernisierung und kontinuierliche Erneuerung der

Wasserwirtschaft im Dialog mit allen Beteiligten: Ja! – Flurbereinigung durch Liberalisierung: Nein!“ insbesondere auf folgende Argumente:

- Wasserversorgung ist elementare Daseinsvorsorge, nicht Business. Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein hochsensibles und empfindliches Lebensmittel. Als primäre Voraussetzung für Leben jedweder Form ist es unersetzlich und somit das wichtigste Lebensmittel der Erde.
- Die Wasserversorgung zählt seit jeher zu den ureigensten Aufgaben gemeindlicher Selbstverwaltung, die im Rahmen der Daseinsvorsorge und damit unter öffentlichem Einfluss und öffentlicher Kontrolle wahrgenommen worden ist. Sie stellt eine gemeindliche Pflichtaufgabe dar und ist grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur.

Auf diesen derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen und der gewachsenen kommunal geprägten Struktur beruhen die Qualitätsmerkmale der deutschen überwiegend kommunal-unternehmerischen Wasserversorgungsstruktur: Erstklassige Wasserqualität, hohe Versorgungssicherheit, geringe Netzverluste im internationalen Vergleich und ein angemessenes Preisniveau.

- Im internationalen Qualitätsvergleich wird die deutsche Wasserversorgung als geradezu beispielhaft bewertet. Der Ruf nach Liberalisierung und auch Privatisierung der deutschen Wasserwirtschaft ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.
- Die Konsequenzen einer Liberalisierung der Wasserversorgung lassen eine Vielzahl negativer Entwicklungen für den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die Gesundheitsvorsorge befürchten:
  - Vorrang der ortsnahen Versorgung gewährleistet hohen Trinkwasserqualitätsstandard, längere Leitungswege sind dagegen mit Qualitätseinbußen des Wassers verbunden; das Interesse an der verantwortungsvoll wahrzunehmenden lokalen Verantwortung für vorsorgenden Gewässer-, Grundwasser- und Bodenschutz erlischt.
  - Durchleitung gefährdet hohen hygienischen Standard des Trinkwassers.
  - Verantwortung und Haftung des Betreibers für die Produktqualität ist mit Durchleitung unvereinbar.
  - Gleichmäßige Versorgungssicherheit ist insbesondere in dünn besiedelten Gebieten nicht mehr sichergestellt bzw. nicht ohne erhebliche Preiserhöhungen durchführbar.

Die Liberalisierungsbemühungen anderer europäischer Länder sind wenig ermutigend. Das Beispiel Großbritannien zeigt, dass Preissteigerungen von über 50 v.H. in 5 Jahren mit einer verschlechterten Wasserqualität einhergingen. Investitionen in Gesundheitsvorsorge, Ökologie und Hygiene weichen der dort ausschließlich kostenorientierten Bewirtschaftung:

Shareholder value dominiert, Citizen value bleibt auf der Strecke.

Aus Sicht der kommunalen Wasserwirtschaft ist eine Modernisierung der Wasserwirtschaft, z.B. in Form von wettbewerbsgerechten Organisationsformen, interkommunalen Kooperationen oder strategischen Allianzen mit Unternehmen der Privatwirtschaft, durchaus zu begrüßen, eine Flurbereinigung im Sinne eines Aufgabenentzugs für die Kommune durch schrankenlose Liberalisierung hingegen vehement abzulehnen.

### 3. Gassektor

von Dr. Albert Tillmann<sup>8</sup>

#### a) Struktur und Leistungen der deutschen Gaswirtschaft

In der deutschen Gaswirtschaft sind ca. 730 Unternehmen auf den unterschiedlichen Versorgungsstufen tätig, in denen Ende 2000 ca. 39.000 Mitarbeiter beschäftigt waren. Förder- und/oder Ferngasgesellschaften fördern Erdgas aus Lagerstätten in Deutschland oder importieren Erdgas von ausländischen Produzenten. Sie verkaufen dieses Erdgas überwiegend an überregionale, regionale und örtliche bzw. kommunale Gasversorgungsunternehmen sowie an Industriebetriebe. Die Gesellschaften verpflichten sich gegenüber den Produzenten, große Erdgasmengen über einen längeren Zeitraum – in der Regel 20 Jahre und mehr – abzunehmen. Sie müssen ihrerseits entsprechende Absatzmöglichkeiten erschließen und sicherstellen, dass das Erdgas auch bei Veränderungen der Marktverhältnisse absetzbar bleibt.

Regionale und kommunale bzw. örtliche Gasversorgungsunternehmen beliefern Privathaushalte, Gewerbe- und Industriebetriebe. Die Unternehmen bauen, betreiben und überwachen in den Regionen und Kommunen ein engmaschiges Leitungsnetz; es wird ergänzt durch Anlagen und Einrichtungen für die Druckreduzierung und die Gasmessung. Ihren Kunden bieten die Unternehmen nicht nur Erdgas an, sondern auch umfassende Beratung und Serviceleistungen, u.a. in enger Zusammenarbeit mit dem Installationshandwerk vor Ort.

Die Investitionsbudgets der Unternehmen der deutschen Gaswirtschaft betragen 2000 ca. 4,7 Mrd. DM (2,4 Mrd. €). Für den weiteren Ausbau des Leitungsnetzes waren 2000 rd. 68 v.H. der Investitionsbudgets vorgesehen. Das unterirdische Transport- und Verteilungsnetz hatte Ende 2000 eine Länge von schätzungsweise rd. 365.000 km. Zu diesem Zeitpunkt standen der deutschen Gaswirtschaft 41 Untertagespeicher mit einer Kapazität von 18 Mrd. m<sup>3</sup> Arbeitsgas für den saisonalen Strukturausgleich zur Verfügung. Der Anteil der Investitionen in Untertagespeicher belief sich auf 7 v.H. Die übrigen Bereiche (einschließlich der Anlagen zur Erzeugung, Gewinnung und Aufbereitung sowie der Aufschlussbohrungen der Fördergesellschaften) beanspruchten 24 v.H. der Investitionsbudgets.

---

<sup>8</sup> Dr. Albert Tillmann ist Projektmanager bei der Ruhrgas Energie Beteiligungs-AG, Essen.

## **b) Erdgasaufkommen und Erdgasverwendung**

Erdgas ist in Deutschland ein vergleichsweise junger Energieträger, der in nur 30 Jahren einen Anteil am Primärenergieverbrauch von rd. 21 v.H. erreicht hat. Im Jahr 2000 belief sich der Erdgasverbrauch in Deutschland insgesamt auf ca. 89 Mrd. m<sup>3</sup>. Bis zum Jahr 2010 wird eine Steigerung auf ca. 100 m<sup>3</sup> prognostiziert. Zur Sicherung der steigenden Nachfrage nach Erdgas in Deutschland hat sich eine stabile Lieferantenstruktur entwickelt. In Deutschland werden ca. 80 v.H. des Erdgasverbrauchs importiert, dabei liefert Russland mit einem Anteil von 37 v.H. den Großteil des Erdgases, gefolgt von Norwegen mit 21 v.H. und den Niederlanden mit 17 v.H. sowie Dänemark/Großbritannien mit zusammen ca. 6 v.H.. Es wird auch zukünftig eine der großen Herausforderungen bleiben, langfristig die Verfügbarkeit der nötigen Erdgasmengen zu wettbewerbsfähigen Konditionen zu sichern. Aufgrund der erforderlichen hohen Investitionen in die Gasexploration benötigen die Produzenten hierfür langfristig stabile Verhältnisse.

Erdgas wird im Wesentlichen für Heizzwecke sowie zur Erzeugung von Prozesswärme und Strom eingesetzt. Die Hauptverbrauchssektoren des Erdgases sind die Haushalte und Kleinverbraucher, auf die 2000 mit 47 v.H. nahezu die Hälfte des Erdgasverbrauchs entfiel. Danach folgten mit 26 v.H. die Industrie sowie mit 12 v.H. die Kraftwerke, die Erdgas zur Stromerzeugung verwenden. Die restlichen 15 v.H. entfielen auf die Fernwärmeerzeugung, den nichtenergetischen Verbrauch (Einsatz als Rohstoff in der chemischen Industrie) sowie Eigenverbräuche. In den Sektoren Haushalte und Kleinverbraucher sowie Industrie konnte Erdgas seine Marktposition in den letzten Jahren kontinuierlich verbessern. So waren z.B. Ende 2000 in Deutschland 16,5 Mio. Wohnungen (44,5 v.H. des Wohnungsbestandes) mit Erdgasheizungen ausgestattet; bei Neubauwohnungen entscheiden sich neun von zehn Bauherren für eine Erdgasheizung.

## **c) Liberalisierung der Gasmärkte**

Mit der Liberalisierung der Gasmärkte in der EU steht der Gaswirtschaft eine Neuorientierung bevor. Auslöser ist die Binnenmarktrichtlinie Gas, die am 10. August 1998 in Kraft trat und innerhalb von zwei Jahren von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden musste. In Deutschland wurde mit den 1998 verabschiedeten Neuerungen des nationalen Energie- und Wettbewerbsrechts der Grundstein zur Deregulierung des Strom- und Erdgasmarktes gelegt. Während die EU-Gasrichtlinie eine schrittweise Marktöffnung – in der ersten Stufe um 20 v.H. – vorsieht, entschied sich Deutschland wie bereits beim Strommarkt für den sofortigen und vollstän-

digen Wettbewerb auf dem Gasmarkt. Zentrale Elemente im Wettbewerb sind der diskriminierungsfreie Zugang bzw. die Durchleitung von Gas Dritter durch das bestehende Leitungsnetz und die entsprechenden Entgelte. Am 4. Juli 2000 ist dazu zwischen dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), dem Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), dem Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) und dem Verband kommunaler Unternehmen (VKU) die Verbändevereinbarung Gas unterzeichnet worden, die zunächst bis Ende September 2001 befristet war. Wie bereits beim Strom wurde in Deutschland der verhandelte Netzzugang gewählt. Auf der Basis der mit der Verbändevereinbarung Erdgas gemachten Erfahrungen erfolgte anschließend eine weitere Optimierung der Regelungen in zwei Nachträgen zur Verbändevereinbarung Gas vom März und September 2001. Auf Basis des bisher Erreichten und der gemachten Erfahrungen ist das System der Verbändevereinbarung weiterzuentwickeln.

#### **d) Herausforderungen des liberalisierten Marktes**

Ausgelöst durch die Liberalisierung der Gasmärkte werden sich die Gasunternehmen – ähnlich wie beim Strom – auf einen sich rasch verändernden Markt einstellen müssen. Dabei ist erkennbar, dass der Gas-zu-Gas-Wettbewerb intensiver werden wird. Die Unternehmen der Gaswirtschaft werden ihre Marketinganstrengungen intensivieren müssen, um mehr eigenes Profil zu gewinnen, und Effizienzpotentiale in ihren Unternehmen ausschöpfen müssen. Zudem wird der Kunde zukünftig den Markt immer mehr bestimmen. Erdgas ist jedoch aufgrund seiner positiven Eigenschaften eine Schlüsselenergie für eine wirtschaftliche, komfortable sowie umwelt- und klimaschonende Energieversorgung. Der liberalisierte Markt bietet die Chance, dass Erdgas auch zukünftig die Energieart mit den größten Wachstumsraten in Deutschland bleibt.

## 4. Elektrizitätswirtschaft

von Chantal Le Nestour<sup>9</sup>

Der Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) e.V. ist der Spitzenverband der deutschen Stromwirtschaft. Er vertritt die Interessen von insgesamt 750 Versorgungsunternehmen aller Versorgungsstufen, darunter alle Verbundunternehmen, die überwiegende Mehrheit der regionalen Unternehmen und eine Vielzahl kommunaler Unternehmen. Er repräsentiert mehr als 90 v.H. der Stromabgabe und nahezu 90 v.H. der Stromerzeugung in Deutschland.

Durch die Öffnung der Strommärkte und die damit einhergehende Auffächerung der Elektrizitätsbranche nach den Wertschöpfungsstufen Erzeugung, Verteilung, Handel und Vertrieb entwickelte der VDEW im Jahr 2000 ein Verbundsystem Dachverband mit Fachverbänden. Das neue Zusammenarbeitsmodell spiegelt die Veränderung des Wirtschaftszweiges und die neue Ausrichtung der Mitgliedsunternehmen wieder. Dem Dachverband kommt eine Bündelungsfunktion zu. Die Fachverbände nehmen ihre fachspezifischen Funktionen eigenständig wahr.

Die Positionierung des VDEW zu Fragen der öffentlichen Wirtschaft gestaltet sich schwieriger als etwa zu Beginn der 1990er Jahre, weil der Anteil traditionell wettbewerbsorientierter privater Unternehmen in der Elektrizitätswirtschaft stetig zunimmt. Lag der Anteil der privaten Stromversorger nach Kapitalbeteiligung am gesamten Stromabsatz noch 1977 bei 3 v.H., betrug er 1998 34 v.H. Der Anteil der Unternehmen der öffentlichen Hand hat hingegen in der gleichen Periode stetig abgenommen, von 28 v.H. noch 1977 auf nur noch 14 v.H. in 1998. Der Anteil gemischtwirtschaftlicher Unternehmen sank im gleichen Zeitraum von 69 v.H. auf 52 v.H.

Betrachtet man die Wertschöpfungsstufe der Verteilung, die ihren Schwerpunkt eher im kommunalen Besitz hat, so ist der Anteil der öffentlichen Hand nach Kapitalbeteiligung am gesamten Stromabsatz zwischen 1988 und 1998 um 5,5 v.H. gesunken, wohingegen der Anteil des privaten Kapitals um 2,2 v.H. resp. der des gemischtwirtschaftlichen um 3,3 v.H. gestiegen ist.

Die Tendenz zur Teilliberalisierung setzt sich weiter fort, insbesondere auch auf Stadtwerke-Ebene. Einige kommunale Verteiler haben bereits einen privaten Anteilseigner. In der Regel sind dies jedoch Beteiligungen unterhalb der 50 v.H.-Grenze.

## **a) Gravierende Veränderungen im Wettbewerb**

Der deutsche Strommarkt hat in den letzten Jahren gravierende Veränderungen im Wettbewerb erfahren. Mit der Verabschiedung der Energierechtsnovelle am 24. April 1998 wurde der deutsche Strommarkt in einem einzigen Schritt vollständig geöffnet. Diese Reform war eine einschneidende Zäsur in der mehr als hundertjährigen Geschichte der öffentlichen Elektrizitätsversorgung in Deutschland. Seitdem steht der deutsche Strommarkt ganz im Zeichen eines sich ständig verschärfenden Wettbewerbs.

Der Wettbewerb hat zwischenzeitlich den gesamten deutschen Markt vom Großkunden bis zum privaten Haushalt erfasst. Im liberalisierten Strommarkt wird um jede Kilowattstunde gerungen. Mit aufwendigen Werbekampagnen werden die Kunden zum Versorgerwechsel animiert. Insgesamt sind es etwa 1,5 Mio. Haushaltskunden (2,1 v.H.), 800.000 Gewerbekunden (3,6 v.H.) sowie etwa 10-15 v.H. der Industriekunden, die zwischenzeitlich zu einem neuen Versorger gewechselt haben. Im europäischen Vergleich ist diese Wechselquote nach dreijähriger Liberalisierung des Stromsektors außerordentlich hoch. Mit Preisnachlässen von durchschnittlich 10-15 v.H. haben insgesamt sowohl Klein- als auch Gewerbekunden vom Wettbewerb profitiert. Die Preise und somit auch die Umsätze sind drastisch gesunken. Anders als in der Telekommunikation, kämpfen die Elektrizitätsunternehmen in einem stagnierenden Markt, der Wettbewerb wird über den Preis ausge tragen.

## **b) Hohe Personalreduktion**

Diese Preissenkungen sind nur mit umfangreichen Kostensenkungsmaßnahmen, die in den letzten Jahren eingeleitet und durchgeführt wurden, erzielbar. Die zur Erschließung von Kostensenkungspotentialen notwendigen Umstrukturierungen haben schwerwiegende Auswirkungen für die Unternehmen und deren Beschäftigte mit sich gebracht. Während die Zahl der Beschäftigten in der Branche noch Ende 1995 bei ca. 190.000 lag, ist sie bis Ende 2000 auf nur noch 142.000 geschrumpft.

Die Auswirkungen des Wettbewerbs spiegeln sich auch in einem gewandelten Investitionsverhalten wider. Im Erzeugungsbereich werden solche Kraftwerke bevorzugt, die niedrige spezifische Investitionen erfordern. Im Netzbereich werden angesichts des erreichten hohen technischen Niveaus die Investitionsbudgets gekürzt. Insgesamt lässt die Investitionserhebung des VDEW einen deutlichen Rückgang der Investitionen der Branche er-

warten. Während die Investitionen noch Mitte der 1990er Jahre bei 14 Mrd. DM (7,2 Mrd. €) lagen und Ende der 1990er Jahre bei gut 10 Mrd. DM (5,1 Mrd. €) verharrten, sehen die aktuellen Investitionsplanungen bis zum Jahr 2003 einen Rückgang auf rd. 7 Mrd. DM (3,6 Mrd. €) vor; das ist etwa eine Halbierung im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre.

### **c) Wettbewerb modifiziert Marktstruktur**

Eine wesentliche Begleiterscheinung der Öffnung des deutschen Strommarktes sind die sich vollziehenden deutlichen Veränderungen der Marktstruktur. Diese betreffen sowohl eine zunehmende Konzentration als auch eine wachsende Auffächerung durch eine Separierung der Unternehmen nach Wertschöpfungsbereichen und durch das Auftreten neuer Akteure, insbesondere auch in Tätigkeitsfeldern, die durch den Wettbewerbsmarkt entstehen. Eine Zunahme der Zahl der Marktakteure wird dadurch hervorgerufen, dass sich die Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette in getrennten Einheiten organisieren. Es bilden sich Unternehmenseinheiten in den Bereichen Erzeugung, Übertragung, Verteilung, Handel und Vertrieb. Dabei handelt es sich in den einzelnen Wertschöpfungsbereichen häufig um Spezialunternehmen, wie z.B. Ökostrom-Anbieter in der Erzeugung. Hier von sind in den letzten Jahren nicht weniger als 90 Unternehmen entstanden. Dies gilt in gleichem Maße für Unternehmen, die sich im neuen Wertschöpfungsbereich des Stromhandels gebildet haben. Es handelt sich hierbei um Stromhändler, Strombroker und Dienstleister für dieses neue Geschäftsfeld. Gerade in diesem Bereich treten auch viele ausländische Akteure in den deutschen Markt ein.

Große und wachsende Bedeutung haben Kooperationen erlangt. Sie reichen von Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten, der Gründung gemeinsamer Gesellschaften, dem Erwerb von Beteiligungen bis hin zu strategischen Fusionen. Kooperationen erweisen sich im Wettbewerbsmarkt als notwendig, weil die eigene Größe, das eigene Know how und die eigene Finanzkraft meist nicht ausreichen, um sich im Wettbewerb zu behaupten. Durch Kooperationen lassen sich insbesondere auch Kostensenkungspotentiale erschließen. Der VDEW hat seit der Liberalisierung rd. 100 Kooperationen mit mehr als 500 beteiligten Unternehmen registriert. Dabei dominieren Einkaufsgesellschaften sowie Vertriebs- und Energiehandelsgesellschaften. In den letzten vier Jahren sind 25 Fusionen mit 60 beteiligten Unternehmen abgeschlossen worden. Kooperationen mit ausländischen Unternehmen sind noch die Ausnahme, könnten aber mit wachsender Globalisierung eine zunehmende Bedeutung erlangen.

Der Druck auf die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft wird sich in den nächsten Jahren weiter erhöhen. Er schlägt sich nieder in Erlösrückgängen und dadurch notwendig werdenden weiteren Rationalisierungsmaßnahmen, Fusionen und Kooperationen. Der Trend, insbesondere zur Konzentration, wird sich fortsetzen.

#### **d) Verbändevereinbarung regelt Netzzugang**

Der VDEW hat stets eine aktive Rolle in der Wettbewerbsdiskussion eingenommen. Er ist maßgeblich an der Entstehung der praxisorientierten Regelungen für den Netzzugang beteiligt. Mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) hat er 1998 die erste Verbändevereinbarung geschlossen. Diese legte Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten fest. Statt staatlicher Regulierung erfolgt eine Selbstregulierung, die das Know-how der Marktteilnehmer nutzt, praxisorientiert ausgerichtet ist und sich flexibel an die dynamische Entwicklung des Marktes anpassen lässt. Entsprechend der Wettbewerbsentwicklung ist die erste Verbändevereinbarung seit Januar 2000 von der zweiten Verbändevereinbarung abgelöst worden. Der große Vorteil dieser neuen Vereinbarung liegt in der vereinfachten Methode sowohl bei der Vertragsverhandlung als auch bei der Netzkostenberechnung.

Eine aus Mitgliedern aller beteiligten Verbände bestehende Arbeitsgruppe erörtert bereits Möglichkeiten der Weiterentwicklung der zweiten Verbändevereinbarung, um möglichst nah am Marktgeschehen reagieren zu können.

## 5. Öffentlicher Personennahverkehr

von Dr. Thomas Muthesius<sup>10</sup>

In den vergangenen zehn Jahren war der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland erheblichen Umwälzungen ausgesetzt. Bevor hierauf näher eingegangen wird, muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass das deutsche Personenbeförderungsrecht zwischen Eisenbahnnahverkehr einerseits und Straßenpersonennahverkehr andererseits unterscheidet. Zum Straßenpersonennahverkehr gehören auch U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen. Für jeden der beiden Bereiche gilt jeweils ein besonderes Gesetz.

Zum 1. Januar 1996 wurde mit dem Inkrafttreten wichtiger Gesetze der so genannten Bahnstrukturreform, die Ende 1993 beschlossen wurde, die Gesamtmaterie neu geregelt.

### a) Der Straßenpersonennahverkehr

Der deutsche Ordnungsrahmen für den Straßenpersonennahverkehr, das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), geht von einem marktinierten System aus, das die unternehmerische Eigenverantwortung stärken will. Die öffentliche Hand soll regulierend möglichst wenig eingreifen. Ermächtigt durch Bundesgesetz hat das Landesrecht den kreisfreien Städten und Kreisen lediglich die **Sicherstellung** einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV, nicht jedoch den Nahverkehr selbst, als Aufgabe der Daseinsvorsorge übertragen.

Nahverkehrsleistungen im Straßenpersonennahverkehr sind gemäß PBefG eigenwirtschaftlich zu erbringen und sollen zugleich eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen. Die Unternehmer, die eigenwirtschaftliche Verkehre betreiben, leiten ihr Recht, Personenbeförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln durchführen zu dürfen, aus einem Hoheitsakt einer Landesbehörde ab. Diese erteilt auf Antrag bei Vorliegen der subjektiven und objektiven Voraussetzungen insbesondere unter Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen für jede einzelne Linie – also nicht für ein ganzes Netz – eine öffentlich-rechtliche Genehmigung für eine gewisse Dauer, bei Bussen bis zu acht, bei U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen bis zu

---

<sup>10</sup> Dr. Muthesius ist Geschäftsführer Personenverkehr des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Köln.

25 Jahren. Diese Genehmigungen enthalten für den Unternehmer zugleich zahlreiche Pflichten wie z.B. die Betriebs-, Beförderungs-, Fahrplan- und Tarifpflicht. Im Gegenzug wird der Unternehmer für die Dauer der ihm erteilten Genehmigung auf der von ihm betriebenen Linie insoweit gegen Konkurrenz geschützt, als auf derselben – oder in räumlicher Nähe parallelen – Linie kein anderer Verkehr genehmigt wird, der die Wirtschaftlichkeit des genehmigten Verkehrs beeinträchtigt. Hat ein Unternehmer nach abgelaufener Genehmigung für einen eigenwirtschaftlichen Verkehr einen Antrag auf Wiedererteilung der Genehmigung gestellt, erhält er nur dann erneut die Genehmigung, wenn nicht ein anderer Unternehmer ein wesentlich besseres Verkehrsangebot gemacht hat.

Lässt sich eine ausreichende Verkehrsbedienung nur gemeinwirtschaftlich, das heißt mit beihilferechtlich unzulässigen Zuwendungen des ÖPNV-Aufgabenträgers, erbringen, ist gemäß § 13a PBefG diejenige Lösung zu wählen, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt. Aufgrund der Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 3 PBefG (Geringste-Kosten-Verordnung) ist dafür die geringste Haushaltsbelastung des Aufgabenträgers maßgebend. Sie ist bei einer vertraglichen Vereinbarung in der Regel gegeben, wenn eine öffentliche Ausschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verkehre durchgeführt worden ist. Bei der unter bestimmten Voraussetzungen zulässigen Auferlegung einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistung dürfen die dem Verkehrsunternehmen auszugleichenden wirtschaftlichen Nachteile nur auf der Basis so genannter Selbstkosten berechnet werden. Auch gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen bedürfen einer öffentlich-rechtlichen Genehmigung.

Eigenwirtschaftlich im Sinne des PBefG sind in jedem Fall Verkehrsleistungen, deren Aufwand aus Fahrgeldeinnahmen und ihren gesetzlichen Surrogaten, d.h. staatlichen Ausgleichszahlungen für politisch gewollte Niedrigtarife im Ausbildungs- und Schwerbehindertenverkehr, gedeckt wird. Eigenwirtschaftliche ÖPNV-Verkehre in diesem Sinne sind in Deutschland im Bereich des Busverkehrs zahlreich vorhanden. Nicht nur die von den privaten Unternehmen betriebenen Nahverkehre sind überwiegend eigenwirtschaftlich im oben beschriebenen Sinne, sondern auch viele Linienverkehre öffentlicher Verkehrsunternehmen, vor allem derjenigen, die nachfragegerechte Regionalverkehrsdienste betreiben.

Umstritten ist, ob zum Beispiel kommunale Verkehrsunternehmen, die im so genannten Querverbund mit gewinnbringenden Versorgungssparten wie Strom, Gas und Wasser betrieben werden, auch dann ihre Verkehrsleistungen eigenwirtschaftlich im Sinne des PBefG erbringen, wenn ein Verlust nur durch die Verrechnungsmöglichkeit mit den Erträgen der Versorgungs-

sparten vermieden wird. Ebenso ist umstritten, ob die Kommune als Gesellschafterin ihres Verkehrsunternehmens diesem ertragswirksam Einlagen zum Verlustausgleich leisten darf. Dabei geht es um die Frage, wie der Begriff „sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinne“ in § 8 Abs. 4 S. 4 PBefG auszulegen und ob er europarechtskonform ist. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vertritt in seinem Beschluss vom 6. April 2000 die Auffassung, nach Gesetzeswortlaut, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung stehe außer Frage, dass vertragliche oder durch Bewilligungsbescheid gewährte Zuschüsse zu defizitären Verkehrsleistungen nach § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG als eigenwirtschaftliche Einnahmen zu werten seien, die Eigenwirtschaftlichkeit also nicht in Frage stellen. Gleichwohl hat das BVerwG Zweifel, ob die nationale Vorschrift des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht. Es hat deshalb das bei ihm anhängige Verfahren ausgesetzt und den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg um eine Vorabentscheidung zur Auslegung bestimmter Vorschriften des primären und sekundären Europarechts gebeten. Der Ausgang dieses Verfahrens wird in der Fachwelt mit großer Spannung erwartet.

## **b) Schienenpersonennahverkehr**

Vor allem für den Bereich des sogenannten Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) bedeutet die hier vollzogene Regionalisierung eine regelrechte Umwälzung des bisherigen deutschen Systems. SPNV wird in § 2 Abs. 5 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) definiert als „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen in Zügen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen“. Es heißt dazu im Gesetz: „Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 km oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“ Seit 1. Januar 1996 ist im Zusammenhang mit der Umwandlung des Sondervermögens der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn in eine Aktiengesellschaft (DB AG) die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV durch Änderung der deutschen Verfassung (Grundgesetz) vom Bund auf die Länder übergegangen. Das als Bundesgesetz ergangene sogenannte Regionalisierungsgesetz überlässt es den Ländern zu bestimmen, ob die Länder die Aufgaben- und Finanzverantwortung im SPNV selbst wahrnehmen oder ob sie diese Aufgabe auf andere Stellen übertragen möchten. Die 16 Bundesländer in Deutschland haben hinsichtlich der Zuständigkeit für den SPNV unterschiedliche Regelungen getroffen. Aus Anlass der Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV vom Bund auf die Länder werden den Ländern aus dem Bundeshaushalt dauerhaft

Finanzmittel in beträchtlicher Höhe zur Verfügung gestellt. Grundlage für die Bemessung dieser Finanzmittel waren die Kosten der Deutschen Bundesbahn / Deutschen Reichsbahn für die Eisenbahnverkehrsleistungen auf der Grundlage des Fahrplans 1993/1994, die nicht durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt waren.

Das Schienennetz der DB AG und auch der anderen öffentlichen Eisenbahnen wurde durch Gesetz für Dritte geöffnet. Neben der DB AG gibt es noch zahlreiche regionale Eisenbahnen im Eigentum kommunaler Gebietskörperschaften oder Privater. SPNV-Verkehrsleistungen werden seit dem 1. Januar 1996 von den neuen Aufgabenträgern nur noch durch Vertrag vergeben, während früher der Bund seinem Unternehmen die erforderlichen Verkehre im SPNV pauschal auferlegt und aus dem Bundeshaushalt eine jährlich neu festzulegende Summe zugewiesen hatte. Da der deutsche Gesetzgeber entschieden hat, dass die Eisenbahnen nicht nur ihre Betriebskosten, sondern auch die hohen Kosten der Eisenbahninfrastruktur erwirtschaften müssen, dies aber aufgrund der eigenen Erträge unmöglich ist, gibt es im Bereich des SPNV – anders als im Straßenpersonennahverkehr – nicht die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen.

Der Betrieb einer ganzen Reihe von SPNV-Strecken auf dem Netz der DB AG ist inzwischen im Wege der Ausschreibung oder auch der freihändigen Vergabe auf regionale Eisenbahnen übertragen worden. Diese haben bis heute einen Marktanteil von über 7 v.H. erreicht. Seinem weiteren Anstieg sind allerdings Grenzen gesetzt, weil sich die DB AG inzwischen erfolgreich auf den Wettbewerb eingestellt hat und die regionalen Eisenbahnen als vergleichsweise kleine Unternehmen kaum in der Lage sind, größere SPNV-Netze mit hohem Verkehrsaufkommen zu betreiben.

### **c) Die Marktstruktur**

Im Straßenpersonennahverkehr betätigen sich in den größeren Städten mit eigenen Liniengenehmigungen fast ausnahmslos öffentliche Verkehrsunternehmen, die überwiegend als privatrechtlich organisierte Gesellschaften im Eigentum der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften stehen. Sie betreiben in den Großstädten – je nach den örtlichen Besonderheiten – U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen und Busse, in mittelgroßen Städten Straßenbahnen und Busse, häufig auch nur reinen Busverkehr. Die rd. 370 kommunalen Verkehrsunternehmen lassen im Busbereich inzwischen mehr als durchschnittlich 30 v.H. der Betriebsleistungen durch private Subunternehmer erbringen. Diese sogenannten

Anmietverkehre werden durch öffentliche Ausschreibung vergeben. Rd. 2.500 private Omnibusunternehmer erbringen Nahverkehrsleistungen im Busbereich mit eigenen Liniengenehmigungen vorwiegend im ländlichen Raum, aber nicht selten betreiben sie auch den Stadtverkehr in mittelgroßen und kleineren Gemeinden. Als Subunternehmer sind ca. 1.500 private Omnibusunternehmen tätig.

Ein großer Teil der Regionalbusverkehrsdienste wird von mehr als 20 Gesellschaften erbracht, deren Anteile ganz oder überwiegend die DB AG hält. Diese Regionalverkehrsgesellschaften vergeben sogar durchschnittlich mehr als 50 v.H. ihrer Betriebsleistungen an private Subunternehmer im Wege der Ausschreibung.

Durch den Kauf von deutschen Verkehrsunternehmen oder durch Kapitalbeteiligungen an ihnen sind inzwischen auch mehrere ausländische Unternehmen auf dem deutschen ÖPNV-Markt vertreten. Sie engagieren sich sowohl im SPNV als auch im Straßenpersonennahverkehr. Dabei handelt es sich überwiegend um französische und britische Gesellschaften. Das größte und bekannteste ausländische Nahverkehrsunternehmen in Deutschland ist die so genannte Connex-Gruppe, ein Tochterunternehmen des französischen Mischkonzerns Vivendi. Für große Aufmerksamkeit in der ÖPNV-Fachwelt hat der Verkauf der kommunalen Verkehrsbetriebe von Bad Kreuznach und Zweibrücken an das französische Unternehmen Cariane, eine Tochtergesellschaft der französischen Staatsbahn SNCF, gesorgt.

#### **d) Fahrgastentwicklung im ÖPNV**

Bei den Mitgliedsunternehmen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) wurden im Jahr 2000 rd. 8,94 Mrd. Fahrgäste befördert. Davon entfielen ca. 7,37 Mrd. Fahrgäste auf die kommunalen und regionalen VDV-Unternehmen mit den Betriebszweigen U-Bahn, Stadt-/Straßenbahn, nichtbundeseigene Eisenbahn, Bahnen besonderer Bauart, Obus und Bus. Rd. 1,56 Mrd. Fahrgäste wurden im SPNV der DB Regio AG befördert, deren Vorgängerorganisationen seit 1992 ebenfalls Mitglied des VDV sind. Das bedeutet, dass rd. 94 v.H. des Fahrgastaufkommens im ÖPNV einschließlich SPNV Deutschlands von im VDV organisierten Unternehmen bewältigt werden. Die restlichen 6 v.H. werden von privaten Omnibusunternehmen mit eigenen Liniengenehmigungen erbracht, die überwiegend im Bundesverband deutscher Omnibusunternehmer (bdo) zusammengeschlossen sind.

Der VDV entstand 1990 aus dem Zusammenschluss der ehemaligen Verbände VÖV (Verband öffentlicher Verkehrsbetriebe), BDE (Bundesverband deutscher Eisenbahnen) und des damals neugegründeten VÖV-DDR. Zuvor war ein schrittweiser Beitritt der ehemals zur Deutschen Bundesbahn gehörenden und dann ausgegliederten Bundesbusgesellschaften erfolgt.

In der Anfangsphase des neugegründeten VDV bewirkten mehrere Entwicklungen zum Teil gegenläufige Tendenzen bei der Fahrgastentwicklung:

- Beitrittsschub von Verkehrsunternehmen aus den neuen Ländern
- Vor allem durch den immensen Nachholbedarf der Verkehrsteilnehmer in den neuen Bundesländern bedingte Motorisierungswelle, die zu starken Einbrüchen im ÖPNV führte
- Beitritt der damaligen Deutschen Bundesbahn bzw. Deutschen Reichsbahn mit ihrem SPNV zum VDV im Jahr 1992
- Ausgeprägter Trend zu neuartigen Zeitfahrausweisen mit Mitnahmemöglichkeit Dritter bzw. Übertragbarkeit auf Dritte; dadurch Abwanderung zahlreicher Kunden vom Bartarif zu Zeitkarten, aber auch Gewinnung neuer Stammkundschaft.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, führten die genannten Entwicklungen zumindest in den westlichen Bundesländern bis einschließlich 1994 in der Summe zu deutlichen Steigerungsraten. Ab Mitte der 1990iger Jahre machten sich die negativen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – insbesondere die hohen Arbeitslosenquoten – in der gesamten Bundesrepublik eher nachfragedämpfend bemerkbar. Daher folgten mehrere Jahre, in denen nur geringe Fahrgastbewegungen spürbar wurden. Im Jahr 2000 konnten die verbandszugehörigen Unternehmen mit durchschnittlich 1,4 v.H. zum zweiten Mal in Folge wieder einen deutlichen Anstieg der Nachfrage verzeichnen.

## Entwicklung der Fahrgastzahlen der VDV-Unternehmen

Jahr	alte Bundesländer: ehemaliger VÖV		alte Bundesländer: ehemaliger BDE		neue Bundesländer: <sup>1</sup> ehemaliger VÖV der DDR				
	Mio.	Mio./Tag	Mio.	Mio./Tag	Mio.	Mio./Tag			
1980	4.914	13,5	542	1,5	2.258	6,2			
1985	4.399	12,1	468	1,3	2.427	6,6			
1989	4.640 <sup>2</sup>	12,7	1.009 <sup>2</sup>	2,8	2.350	6,4			
	VDV alte Bundesländer (inkl. Berlin)		VDV neue Bundesländer (ohne Berlin)		VDV gesamt ohne DB Regio AG		DB Regio AG	VDV gesamt mit DB Regio AG <sup>3</sup>	
	Mio.	Mio./Tag	Mio.	Mio./Tag	Mio.	Mio./Tag	Mio.	Mio.	Mio./Tag
1991	5.987	16,4	1.076	2,9	7.063	19,4			
1992	6.094	16,7	1.003	2,7	7.097	19,4	1.286	8.383	23,0
1993	6.200	17,0	1.070	2,9	7.270	19,9	1.019	8.289	22,7
1994	6.224	17,1	1.071	2,9	7.295	20,0	1.042	8.337	22,8
1995	6.215	17,0	1.078	3,0	7.293	20,0	1.145	8.438	23,1
1996	6.179	16,9	1.027	2,8	7.207	19,7	1.445	8.652	23,7
1997	6.150	16,8	995	2,7	7.145	19,6	1.489	8.634	23,7
1998	6.172	16,9	975	2,7	7.147	19,6	1.520	8.667	23,7
1999	6.235 <sup>4</sup>	17,1	1.045	2,9	7.280 <sup>2</sup>	19,9	1.534	8.814	24,1
2000	6.329	17,3	1.045	2,9	7.374	20,2	1.566	8.940	24,5

<sup>1</sup> Straßenbahn, U-Bahn, Obus sowie Bus im Nahverkehr.

<sup>2</sup> Inkl. Bundesbusgesellschaften, soweit zum jeweiligen Zeitpunkt Mitglieder des ehemaligen VÖV bzw. BDE.

<sup>3</sup> Bis 1997 Werte einschl. des SPNV der DB AG (seit 1996 auch einschl. der S-Bahn Berlin GmbH), ab 1998 Angaben der DB Regio AG einschl. aller Tochtergesellschaften bis auf die Usedomer Bäderbahn GmbH; die DB Regio AG hat 1999 die Erfassung ihrer Fahrgäste auf eine neue Grundlage gestellt und die Werte bis 1993 rückwirkend angeglichen.

<sup>4</sup> Die Vorjahresdaten wurden angeglichen, da mehrere Unternehmen die Berechnungsgrundlage für Zeitfahrweise geändert haben.

## 6. Eisenbahnverkehr

von Irene Liebau<sup>11</sup>

### a) Die Bahnreform - ein Rückblick

1989 wurde in Deutschland eine Regierungskommission „Bundesbahn“ eingesetzt. Deren Arbeit führte allgemein zur Erkenntnis, dass die (im Westen Deutschlands tätige) Deutsche Bundesbahn und die (seinerzeit auf dem Gebiet der ehemaligen DDR tätige) Deutsche Reichsbahn vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch standen. Eine erdrückende Schuldenlast sowie mangelhafte infrastrukturelle Bedingungen in einigen Bereichen, die in einer jahrzehntelangen Vernachlässigung des Verkehrsträgers Eisenbahn ihre Ursache hatten, waren die Hauptgründe für diese ernste Situation. Eine tiefgreifende Reform, die zuvor oftmals politisch diskutiert und in Ansätzen vorhanden aber nie verwirklicht worden war, wurde als einziger Ausweg empfohlen, um die Bahn in Deutschland vor dem Ruin zu bewahren.

Mit der Bahnreform vom Dezember 1993 stellte sich der Gesetzgeber eine große Aufgabe. Während EU-Recht übernommen werden musste, galt es, deutsches Recht neu zu schaffen bzw. anzupassen. Grundgesetzänderungen und -ergänzungen waren notwendig, um die Neuordnung der damaligen beiden Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn als privatrechtliches Unternehmen Deutsche Bahn AG zu vollziehen, die Trennung der staatlichen und unternehmerischen Aufgaben der Eisenbahn, die Entschuldung der früheren Staatsbahnen und die Regionalisierung des schienengebundenen Personennahverkehrs durchzuführen, sowie die Personalüberleitung der Beamten der ehemaligen Deutschen Bundesbahn zu regeln. All dies erforderte einen breiten Konsens über alle politischen Parteien hinweg und die mehrheitliche Zustimmung von Bundestag und Bundesrat sowie der Gewerkschaften und nicht zuletzt die Akzeptanz der Mitarbeiter.

Zum 1. Januar 1994 wurden im deutschen Bahnverkehr die Weichen neu gestellt: Auch auf die neu geschaffene Deutsche Bahn AG kamen massive Änderungen zu. Allein die organisatorische Zusammenführung der früheren Staatsbahnen, die unternehmerische Neuorientierung und die Schulung der Mitarbeiter waren für sich eine gewaltige Aufgabe. Entgegen der ursprünglichen Struktur wurde das Bahnnetz dritten Anbietern geöffnet, denen ein diskriminierungsfreier Zugang zu ermöglichen ist. Damit steht das Unter-

---

<sup>11</sup> Irene Liebau ist Leiterin Öffentlichkeitsarbeit bei der Deutsche Bahn AG, Berlin

nehmen nicht nur mit anderen Verkehrsträgern im Wettbewerb, sondern bis heute bereits mit etwa 200 anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen, die ihre Dienste auf Strecken und in Bahnhöfen der Deutschen Bahn anbieten.

Die erfolgte Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs stellte die Bundesländer vor eine große Herausforderung. Die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Personennahverkehr liegt jetzt insgesamt bei den Ländern, was zu einer Optimierung des Nahverkehrs durch die Verknüpfung mit dem bisher vorhandenen Angebot im öffentlichen Personennahverkehr führen soll. Die Länder fungieren als Besteller von Verkehrsleistungen und erhalten für diesen Zweck Mittel vom Bund. Die gewünschten Leistungen werden grundsätzlich im Wettbewerb ausgeschrieben, wobei der jeweils günstigste Anbieter den Zuschlag erhält. Damit ist die Deutsche Bahn AG einem erheblichen Wettbewerb ausgesetzt.

## **b) Konzernstruktur und Trägerschaft der DB AG**

Der Reformprozess zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen ist auf eine Dauer von zehn Jahren ausgelegt. Zum 1. Januar 1999 wurde die zweite Stufe der Bahnreform verwirklicht. Die bis dahin in der DB AG operierenden Geschäftsbereiche wurden in eigenständige Aktiengesellschaften ausgegliedert und unter dem Dach einer geschäftsführenden Holding zusammengefasst. Diese Konzernsparten sind:

- DB Regio und DB Reise&Touristik (Unternehmensbereich Personenverkehr)
- DB Station&Service (Personenbahnhöfe)
- DB Cargo (Güterverkehr) und
- DB Netz (Fahrweg).

Darüber hinaus umfasst der Konzern 115 inländische und 10 ausländische Tochterunternehmen sowie 73 assoziierte Unternehmen.

Die Aktien der Deutsche Bahn AG hält bis auf Weiteres zu 100 v.H. der Bund. Die Politik entscheidet darüber, ob, und falls ja, wann die Deutsche Bahn AG an die Börse geht. Es besteht jedoch der Vorbehalt, dass der Staat aufgrund seiner Verantwortung für die Infrastruktur auch zukünftig in jedem Falle die Mehrheitsbeteiligung an der DB Netz AG, also am Fahrweg, hat. Die aktuelle Zielsetzung der Deutschen Bahn sieht mittelfristig vor, die Kapitalmarktfähigkeit des Unternehmens zu erreichen.

Um dieses Ziel zu schaffen, wird die Deutsche Bahn ihre Umsätze und

Effizienz noch deutlich steigern müssen. Das Unternehmen muss sich im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen behaupten und Marktanteile gewinnen, um angemessene Kapitalrenditen zu erwirtschaften.

### **c) Investitionen der DB AG**

Die Förderung der Infrastruktur soll, wie bei anderen Verkehrsträgern üblich, weiterhin eine Aufgabe des Staates sein, da die Kosten in diesem Bereich nicht von einem Unternehmen allein getragen werden können. Zinslose Darlehen und Baukostenzuschüsse an die Deutsche Bahn AG zum Aus- und Neubau von Strecken werden weiterhin erforderlich bleiben. Aus der Staatsbahnzeit besteht ein erheblicher Investitionsnachholbedarf, besonders in den neuen Bundesländern. Mit durchschnittlich 13,7 Mrd. DM (7,0 Mrd. €) p.a., das entspricht einer Investitionsquote von fast 50 v.H. des Umsatzes, liegt die Deutsche Bahn deutlich über dem Investitionsniveau anderer Großunternehmen. Im Jahr 2000 vergab das Unternehmen Aufträge im Wert von 19,0 Mrd. DM (9,7 Mrd. €), davon mehr als die Hälfte an kleine und mittelständische Firmen. Die Gesamtinvestitionssumme verteilte sich 2000 auf vier Beschaffungssektoren: Bau- und Ingenieurleistungen mit 6,8 Mrd. DM (3,5 Mrd. €), industrielle Produkte mit 5,3 Mrd. DM (2,7 Mrd. €), Dienstleistungen mit 4,1 Mrd. DM (2,1 Mrd. €) sowie leitungsgebundene Energie und Dieselkraftstoff mit 2,7 Mrd. DM (1,4 Mrd. €).

### **d) Umsatz, Beschäftigte und Verkehrsleistungen der DB AG**

Mit rd. 30,3 Mrd. DM (15,5 Mrd. €) Umsatz und etwa 222.700 Mitarbeitern (Stand: 31. Dezember 2000) ist die Deutsche Bahn Gruppe der größte Verkehrsdienstleister in Deutschland und Europa. Sie befördert täglich mehr als 4,7 Millionen Reisende in 30.552 Zügen und mehr als eine Million Tonnen Güter in rd. 6.220 Güterzügen pro Werktag auf insgesamt rd. 36.600 km Betriebsstrecken. Rund 6.000 Bahnhöfe gehören zur Deutschen Bahn und werden zum großen Teil zu attraktiven Verkehrs- und Dienstleistungszentren entwickelt.

Nach der Bahnreform, zwischen 1994 und 1999, entwickelte sich der Konzernumsatz von 28,933 Mrd. DM (14,793 Mrd. €) auf 30,247 Mrd. DM (15,465 Mrd. €) im Jahr 2000.

Im Zeitraum von Ende 1993 bis Ende 2000 hat sich die Zahl der Mitarbeiter, vor allem durch natürliche Fluktuation sowie durch Vorruhestandsrege-

## Finanzwirtschaftliche Kennzahlen der Deutsche Bahn AG 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Umsatz in Mio. €	14.793	15.248	15.452	15.577	15.348	15.630	15.465
Ergebnis vor Steuern in Mio. €	251	283	369	184	201	91	37
Mitarbeiter (jeweils am 31.12.)	331.101	312.579	288.768	268.273	252.468	241.638	222.656
Anlagevermögen in Mio. €	18.288	22.183	24.744	30.531	31.739	33.495	34.671
Bilanzsumme in Mio. €	21.493	26.620	29.622	33.892	34.961	37.198	39.467
Eigenkapital in Mio. €	6.218	6.278	6.711	8.423	8.529	8.701	8.788
Bruttoinvestitionen in Mio. €	7.129	7.329	7.771	7.136	7.660	8.372	6.892
Nettoinvestitionen in Mio. € <sup>1</sup>	5.533	5.107	5.056	6.223	3.040	3.229	3.250
Abschreibungen in Mio. €	984	1.148	1.387	1.620	1.737	1.965	2.052
Cash-flow vor Steuern in Mio. € <sup>2</sup>	1.477	1.445	1.777	1.833	1.985	2.107	2.113

<sup>1</sup> Bruttoinvestitionen abzüglich der Baukostenzuschüsse von Bund, Ländern und/oder Gemeinden.

<sup>2</sup> Ergebnis vor Steuern zuzüglich Abschreibungen auf Sachanlagevermögen und Veränderung Pensionsrückstellungen.

## Produktionszahlen der Deutsche Bahn AG 1994-2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Schienerverkehr DB Reise&Touristik							
Anzahl Reisende in Mio.	139	149	151	152	149	146,5	144,8
Verkehrsleistung in Mio. Pkm	34.845	36.277	35.620	34.854	34.275	34.897	36.226
Schienerverkehr DB Regio <sup>1</sup>							
Anzahl Reisende in Mio.	1.382	1.441	1.514	1.500	1.450	1.533,6	1.567,7
Verkehrsleistung in Mio. Pkm	30.272	32.033	33.436	32.253	31.324	37.949	38.162
Schienerverkehr DB Cargo <sup>2</sup>							
Beförderte Güter in Mio. t	307	300	288	295	289	279,3	301,3
Verkehrsleistung in Mio. tkm	69.775	68.744	67.369	72.389	73.273	71.494	80.634

<sup>1</sup> Angaben einschl. zwischenzeitlich ausgegliederter Konzerngesellschaften.

<sup>2</sup> Angaben ohne Stückgutgeschäft.

lungen von 355.363 auf 222.656 reduziert.

Von 1993 bis Ende 2000 stieg der Konzernumsatz auf vergleichbarer Basis um fast 12 v.H. Seit der Bahnreform werden positive Ergebnisse erwirtschaftet.

Die Zahl der beförderten Personen hat im gleichen Zeitraum um 19 v.H. zugenommen, und die Verkehrsleistung ist im Personenverkehr um rd. 18 v.H., im Güterverkehr um 26 v.H. gestiegen. Die Produktivität (ausgedrückt in Verkehrsleistung pro Beschäftigten) ist bis 2000 um 148 v.H. gestiegen.

### **e) Perspektiven für die Eisenbahn**

Ein wesentliches Ziel der Bahnreform, die spürbare und dauerhafte Entlastung des Staatshaushalts von seinen Zahlungen für das Bahnsystem, ist im Rahmen der Vorausberechnungen der Regierungskommission „Bundesbahn“ bereits erreicht. Der Wunsch, zukünftig mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, wird sich nur innerhalb eines langsamen Prozesses realisieren lassen. Hierzu bedarf es einer weiteren Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, und es wird sich in der Gesellschaft ein anderes Mobilitätsdenken durchsetzen müssen: Die vorgeblichen Vorteile des Automobils, wie Individualität und zeitliche Unabhängigkeit, geraten angesichts chronisch verstopfter Straßen mehr und mehr in Zweifel.

## **7. Postsektor – Die Entwicklung des ordnungspolitischen Rahmens**

von Walter Maschke<sup>12</sup>

### **a) Die Ausgangslage 1990**

Ende der 1980er Jahre war die Deutsche Bundespost ein umfassender Diensteanbieter im Bereich des Post- und Fernmeldewesens. Gemäß Artikel 73 und 87 Grundgesetz lag die Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen beim Bund. Das Postverwaltungsgesetz bestimmte das Organisationsrecht der Leistungsverwaltung. Das Gesetz über das Postwesen, die Postordnung und in Verwaltungsvorschriften umgesetzte politische Entscheidungen regelten den operativen Rahmen - insbesondere die Produkte und die Versorgungsdichte mit Annahmestellen und Briefkästen sowie die werktägliche Zustellung. Hinsichtlich aller angebotenen Leistungen unterlag die Post gegenüber ihren Kunden einem Kontrahierungszwang, der nicht nach Geschäfts- und Privatkunden differenzierte. Der Briefbereich war sehr stark monopolistisch strukturiert, der Leistungsumfang privater Anbieter aufgrund stark beschränkter Marktzugangsmöglichkeiten relativ gering. Im Paketsektor war bereits Mitte der 1970er Jahre ein intensiver und besonders im lukrativen Business-to-Business-Bereich hart umkämpfter Wettbewerbsmarkt entstanden. Die Post war gesetzlich verpflichtet, Pakete bis zu 20 kg zu staatlich festgelegten Entgelten flächendeckend entgegenzunehmen und werktäglich zuzustellen. Die Gebührenfestsetzung erfolgte nach dem Grundsatz der Tarifeinheit im Raum. Die Wettbewerber hingegen konnten ihre Preise frei festsetzen und ihre Tarife flexibel gestalten. Im Zuge der zunehmenden Globalisierung stiegen die Anforderungen der Wirtschaft an ihren Postanbieter. Die traditionellen Strukturen der Post konnten aufgrund ihrer mangelnden Flexibilität und des zu geringen Marktbezuges den neuen Anforderungen kaum noch gerecht werden. Um so mehr zeigte sich, dass ein umfassender Reformbedarf des Postwesens in Deutschland unabdingbar war, um die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten und zu fördern.

---

<sup>12</sup> Walter Maschke ist Leiter des Zentralbereichs Unternehmensverbindungen der Deutsche Post AG, Bonn.

## b) Die Postreformen I und II

Mit dem Poststrukturgesetz – der Postreform I – sollte 1989 eine auf Dauer wettbewerbsfähige Unternehmensorganisation verwirklicht werden, die eine moderne postalische Infrastruktur gewährleisten und die Leistungsfähigkeit des Post- und Fernmeldewesens in Deutschland nachhaltig stärken sollte. Im Rahmen des Postverfassungsgesetzes wurde die Deutsche Bundespost in die drei – nach wie vor öffentlichen – Unternehmen Deutsche Bundespost POSTDIENST (Post), Deutsche Bundespost TELEKOM und Deutsche Bundespost POSTBANK aufgeteilt und als Teilsondervermögen aus dem unmittelbaren Regierungsbereich herausgelöst.

Der organisatorischen Ausgliederung entsprach die Trennung der Aufgaben: Hoheitlich-politische Aufgaben blieben in der Verantwortung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation (BMPT), unternehmerische Aufgaben oblagen Vorstand und Aufsichtsrat. Mit den neuen Managementstrukturen konnte die Post das Unternehmen eigenständig und mit der gebotenen Schnelligkeit und Flexibilität führen. Sonderregelungen lockerten die restriktiven Regelungen des Beamten-, Besoldungs- und Tarifrechts und ermöglichten fortan eine bedarfsgerechte Personalgewinnung und -motivierung. Durch die Änderung der Berechnungsgrundlage für die Ablieferungspflicht an den Bund wurde die Post auch in finanzieller Hinsicht entlastet.

Die Wahrnehmung der Hoheitsaufgaben durch den Bundespostminister grenzte die Entscheidungsfreiheit der Vorstände in vielen Bereichen noch sehr ein: So mussten z.B. der Wirtschaftsplan und die Leistungsentgelte im Monopolbereich durch den Bundespostminister genehmigt werden. Insgesamt erwies sich die noch sehr starke Bindung der Post an verwaltungsrechtliche und dienstrechtliche Grundsätze als Hemmnis und erschwerte ihr marktorientiertes und flexibles Handeln. Ab 1989 kam zudem eine große Herausforderung auf die Post zu: Sie musste binnen kürzester Zeit die defizitäre Ostpost integrieren und durch Investitionen von insgesamt ca. 1,5 Mrd. DM (0,8 Mrd. €) an den hohen Qualitätsstandard im Westen heranzuführen.

Die Postreform I stand unter dem Leitmotiv „Wettbewerb ist die Regel, das Monopol die zu begründende Ausnahme“. Das Briefdienstmonopol wurde deshalb vor allem aus infrastrukturellen Gründen aufrecht erhalten. Postgesetz und Postordnung galten zunächst weiter. Die Leistungsverpflichtung der Post entsprach unverändert den früheren Anforderungen der flächendeckenden Erbringung von Brief- und Paketdienstleistungen zu sozial erschwinglichen Preisen nach dem Grundsatz der Tarifeinheit im Raum. Mit

der POSTDIENST-Pflichtleistungsverordnung wurde 1994 für Paketdienstleistungen die Bindung an staatlich festgesetzte Entgelte geringfügig gelockert: Die Post konnte Rabatte für vom Kunden erbrachte Vorleistungen oder bestimmte Mindestmengen einführen. An der Universaldienstverpflichtung änderte sich nichts.

Im Zuge der zunehmenden Internationalisierung war der Wettbewerbsdruck auf die Post weiter gestiegen. Ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit aber hatte sie mit den gegebenen Strukturen nicht im erforderlichen Umfang stärken können. Mit dem Postneuordnungsgesetz – der Postreform II – sollte 1995 eine umfassende Neuordnung des Postwesens vorgenommen und die Wettbewerbsfähigkeit der Post als privatwirtschaftlich geführte Gesellschaft verbessert werden. Als wesentliche Grundlage wurde eine Grundgesetzänderung vorgenommen. Gemäß Artikel 87f und 143b Grundgesetz (GG) ist das Erbringen von Postdienstleistungen von nun an eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Mit dem Postumwandlungsgesetz wurde das Sondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST in die Aktiengesellschaft Deutsche Post AG umgewandelt. Das Erbringen postalischer Dienstleistungen ist seitdem ausschließlich durch die Deutsche Post und andere, private Anbieter zu gewährleisten. Die Versorgungsverantwortung des Staates wurde in einen Infrastrukturgewährleistungsauftrag umgewandelt, denn gemäß Artikel 87f GG muss der Staat „im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ gewährleisten. Dazu griff der Staat auf die Deutsche Post zurück und schrieb die vor 1995 bestehenden Leistungsverpflichtungen für Monopol- und Pflichtleistungen fort. Post- und Regulierungsgesetz wurden bis zum 31. Dezember 1997 befristet, um den Liberalisierungsbestrebungen in Europa ausreichend Rechnung tragen zu können. Die Post-Kundenschutzverordnung verankerte 1996 das Recht jedes Bürgers auf eine ausreichende und angemessene postalische Grundversorgung und präzisierte die Qualitätsstandards und Bestimmungen hinsichtlich der Dichte des Annahme- und Zustellnetzes.

Auf dem Paketmarkt wurde indessen der Wettbewerb immer härter, und die Deutsche Post drohte den Anforderungen ihrer Kunden im Hinblick auf Qualität und Flexibilität nicht mehr gerecht zu werden. Sie verlor zunehmend Marktanteile an ihre Wettbewerber. Als Konsequenz wurde die Unternehmenssparte Fracht mit dem Aufbau von 33 neuen hochmodernen Frachtzentren an verkehrstechnisch optimalen Standorten völlig umstrukturiert.

### c) Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997

Das Postgesetz führte die bereits mit den Postreformen I und II begonnene Liberalisierung und Deregulierung des deutschen Postmarktes weiter fort. Ziel des Gesetzes ist gemäß § 1 die Sicherung der flächendeckend angemessenen und ausreichenden Versorgung mit postalischen Dienstleistungen und die Förderung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs.

§ 11 i.V.m. § 4 Nr. 1 legt einen umfangreichen Katalog sogenannter Unversaldienstleistungen fest, die – wie bislang – von der Deutschen Post zu erbringen sind. Zur Finanzierung dieser Pflichten steht der Deutschen Post gemäß § 51 bis zum 31. Dezember 2002 das ausschließliche Recht zu, „Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht weniger als 200 g und deren Einzelpreis bis zum Fünffachen des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises für Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt“, und Infopost mit einem Gewicht bis einschließlich 50 g zu befördern. Gleichzeitig soll diese Exklusivlizenz der Deutschen Post den finanziellen Rahmen bereitstellen, das Unternehmen zu einem auf Dauer im Wettbewerb konkurrenzfähigen Player zu entwickeln. Briefsendungen außerhalb dieser Exklusivlizenz unterliegen bis zu einem Gewicht von 1.000 g einer Lizenzpflicht.

Als marktbeherrschendes Unternehmen wird die Deutsche Post im Sinne der Sicherstellung und Förderung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs einer besonderen Regulierung unterworfen. Die sektorspezifische Regulierung wird von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) wahrgenommen, die am 1. Januar 1998 als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft gegründet wurde. Sie übernimmt damit die Aufgaben des zum 31. Dezember 1997 aufgelösten Bundesministeriums für Post und Telekommunikation, das mit der Privatisierung der Postnachfolgeunternehmen und der Verabschiedung der Nachfolgegesetze für Post und Telekommunikation seine Aufgabe erfüllt hatte.

Die RegTP hat bis zum 31. Dezember 1999 ca. 2.200 Lizenzen erteilt. Allein über 500 Lizenzen sind so genannte D-Lizenzen („Dienstleistungen, die von Unversaldienstleistungen trennbar sind, besondere Leistungsmerkmale aufweisen und qualitativ höherwertig sind“). Diese Marktsegmente sind aufgrund niedriger Produktions- und Zustellkosten bei gleichzeitig hohem Sendungsaufkommen (städtische Gebiete, Geschäftskunden) sehr profita-

bel und für die Wettbewerber der Deutschen Post interessant. Die Lizenzen aber höhlen deren Exklusivlizenz aus und gefährden so eine ausreichende Finanzierung des Universaldienstes.

Die Postkundenschutzverordnung trat zum 31. Dezember 1997 außer Kraft. Entsprechende Regelungen zur Filialnetzdichte mit Blick auf eine flächendeckende Postversorgung sind nun in der Postuniversaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 festgelegt, die rückwirkend zum 1. Januar 1998 in Kraft trat: Briefe bis 2.000 g und Pakete bis 20 kg sind ohne Differenzierung nach Privat- oder Geschäftskunden von der Deutschen Post zu erbringende Universaldienstleistungen.

#### **d) Das Postgesetz im Rahmen des europäischen Liberalisierungsprozesses**

Ziel des europäischen Liberalisierungsprozesses ist ein harmonisierter europäischer Postbinnenmarkt, auf dem leistungsstarke Postanbieter tätig sind, die kunden- und marktorientierte Postdienste hoher Qualität anbieten. Hierzu hat die EU-Kommission im Dezember 1997 eine Richtlinie erlassen, die bis Februar 1999 in den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden musste. Die Richtlinie bestimmt Mindestanforderungen für den Universaldienst und setzt Obergrenzen für den reservierbaren Bereich fest (Briefe und adressierte Werbesendungen bis 350 g). Das deutsche Postgesetz setzt bereits alle Anforderungen der Richtlinie um und avanciert damit zum Vorreiter des Liberalisierungsprozesses auf dem europäischen Postmarkt. Dabei wird der reservierte Bereich hinsichtlich Umfang und Dauer der Exklusivlizenz nicht ausgeschöpft. Die Bestimmungen zu Umfang und Qualität des Universaldienstes gehen dagegen deutlich über das in der Richtlinie festgelegte Mindestmaß hinaus. Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten hat den in der Richtlinie zugestandenen Rahmen voll ausgeschöpft. Das dadurch entstandene Ungleichgewicht der Marktzutrittsbedingungen (unterschiedlicher Liberalisierungsgrad) führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Deutschen Post. Die Deutsche Post fordert daher in der aktuellen Diskussion um eine weitere Liberalisierung des europäischen Postmarktes eine Liberalisierung im europäischen Gleichklang.

## 8. Öffentliche Wohnungsunternehmen

von Eckhard Bachmann<sup>13</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es 773 öffentliche Wohnungsunternehmen (Stand 1998). Davon sind 728 mehrheitlich im Eigentum von Städten und Gemeinden, die sogenannten kommunalen Wohnungsunternehmen. 45 weitere öffentliche Wohnungsunternehmen stehen im Eigentum des Bundes und der Länder, darunter die Landesentwicklungsgesellschaften.

Die 759 öffentlichen Wohnungsunternehmen haben rd. 35.000 Beschäftigte und bewirtschaften 3,28 Mio. Wohnungen. Die durchschnittliche Wohnfläche der Wohnungen liegt bei 60 m<sup>2</sup>, und die Mietpreise betragen im Durchschnitt zwischen 7,-- DM (3,58 €) und 8,50 DM/m<sup>2</sup> (4,35 €/m<sup>2</sup>).

Aufgrund der nachlassenden Baukonjunktur sind 2000 von diesen Unternehmen nur rd. 13.000 Wohnungen neu gebaut und 170.000 modernisiert worden.

2000 wurden 2,42 Mrd. DM (1,24 Mrd. €) für den Neubau und 8,82 Mrd. DM (4,51 Mrd. €) für Instandsetzung und Modernisierung investiert. Das Gesamtinvestitionsvolumen beträgt also ca. 11,2 Mrd. DM (5,7 Mrd. €) im Jahr 2000. 1998 waren es noch ca. 16 Mrd. DM (8,2 Mrd. €).

Diese Unternehmen sind damit ein bedeutender Wirtschaftsfaktor und in vielen Regionen ein unverzichtbarer Konjunkturmotor. Sie sind auch ein Stabilitätsfaktor für die in den Kommunen ansässigen Handwerks- und Baubetriebe und geben damit den kommunalen Wirtschaftsstrukturen Kontinuität, da sie in der Regel – bedingt durch die Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen – nicht in dem Maße konjunkturabhängig investieren wie andere Wirtschaftszweige.

Zum Verständnis der kommunalen Wohnungsunternehmen gehört, dass es in Deutschland kein Gesetz gibt, welches den Städten und Gemeinden aufträgt, Wohnungen zu bauen und damit bestimmte Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu versorgen. Lediglich für den Teil der Bevölkerung, der wohnungslos ist, d.h. die Obdachlosen, muss von den Gemeinden aufgrund

---

<sup>13</sup> Eckhard Bachmann ist Referent beim GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Köln.

von Gesetzen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bewahren sollen, Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. Nur für diesen Personenkreis haben die Kommunen die Pflicht, Obdachlosenunterkünfte zur Verfügung zu stellen, und in diesem Zusammenhang dürfen die Kommunen auch Privatwohnungen gegen Entschädigung belegen.

Der übrige Bereich der Wohnungsversorgung ist demgegenüber nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Dieser Bereich ist dem Immobilien- und Wohnungsmarkt überlassen. Allerdings ergibt sich aus der Verfassungsvorschrift, dass die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat ist, die grundsätzliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum versorgt ist. Dieser sogenannte Wohnraumversorgungsauftrag wird einerseits dadurch erfüllt, dass wirtschaftliche Rahmenbedingungen für Investoren geschaffen werden, die es ermöglichen, bezahlbaren Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zu erstellen. Dies sind Förderprogramme, nach denen dem Investor günstige Finanzierungsmittel zur Verfügung gestellt werden, verbunden mit der Auflage, die so erstellten Wohnungen nur für einen bestimmten Personenkreis und zu einer limitierten Miete, der sogenannten Kostenmiete, zur Verfügung zu stellen. Dieses System wird Objektförderung im sozialen Wohnungsbau genannt. Parallel dazu gibt es die sogenannte Subjektförderung durch das Wohngeld. Bei diesem System wird nicht an die Immobilie als Fördertatbestand angeknüpft, sondern an Personen. Dies ist das sogenannte Wohngeld. Und schließlich gibt es noch eine steuerliche Förderung des Wohneigentümers.

Bei allen drei Systemen ist die Initiative, ob überhaupt Wohnraum zur Verfügung gestellt wird, den privaten Investoren überlassen. Daraus ergibt sich, dass Wohnraum entweder gar nicht oder nicht immer dort entsteht, wo er gebraucht wird und nicht immer zu der Zeit, in der die Nachfrage gerade groß ist.

Hier setzt die Wohnungsversorgung des Bundes und der Länder sowie der Kommunen mit Hilfe der eigenen kommunalen Wohnungsunternehmen an. Es besteht nämlich weitgehend Konsens darüber, dass die ökonomischen Regulierungsmechanismen des Marktes allein nicht in der Lage sind, die Wohnungsversorgung einkommensschwacher und sozial benachteiligter Haushalte lösen zu können.

Aus diesem Grund sind in den deutschen Kommunen schon sehr früh Wohnungsunternehmen gegründet worden, und zwar in den Rechtsformen der Aktiengesellschaft und der GmbH, also Rechtsformen, in denen auch die übrige Industrie und das Gewerbe der Bundesrepublik Deutschland or-

ganisiert sind. Diese Unternehmen agieren als normale gewinnorientierte Wirtschaftsunternehmen in den Märkten, in Konkurrenz zu den übrigen privaten Investoren. Sie sind jedoch durch ihre Eigentümer, die Kommunen, zu einer sozial und städtebaulich verantwortbaren Aufgabenerfüllung im Wohnungsbau verpflichtet. Daher übernehmen die kommunalen Wohnungsunternehmen im städtebaulichen, wohnungspolitischen und wohnsozialen Bereich wichtige Aufgaben. Diese Aufgabenerfüllung beruht darauf, dass sie von den Kommunen im Rahmen von deren Selbstverwaltungsautonomie beauftragt werden, in Konkurrenz mit privaten Investoren selbstverantwortlich die Wohnungssituation in der Kommune positiv zu gestalten.

Die Kommunen haben mit diesen Unternehmen also wirksame Instrumente zur Erfüllung ihrer kommunalpolitischen Aufgaben im Bereich der Wohnungsverorgung. Es sind Steuerungsinstrumente, mit denen die urbane Entwicklung neben der öffentlichen Bauleitplanung positiv beeinflusst werden kann. Diese Unternehmen betätigen sich auch umfassend im Sinne einer sozial ausgewogenen Stadtentwicklung. In diesem Sinne kommt den kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen für die Wohnraumversorgung in Deutschland große Bedeutung zu.

Diese Bedeutung wächst besonders in Zeiten großer gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungen und eines Wertewandels, wenn für die Menschen die Notwendigkeit entsteht, Abschied von Althergebrachtem zu nehmen, sich umzustellen und anzupassen. Dies erzeugt nicht zuletzt auch Unsicherheit. Die Wohnung wird dann zu einem „Stabilitätsanker“ und bietet mehr „als ein Dach über dem Kopf“. In den kommunalen und öffentlichen Wohnungsunternehmen finden auch solche Mieter soliden und preiswerten Wohnraum, die auf dem freien Wohnungsmarkt Probleme haben: kinderreiche Familien, Alleinerziehende, Behinderte, Ausländer, Flüchtlinge und suchtkranke Menschen. Damit orientiert sich das unternehmerische Handeln dieser Wohnungsunternehmen bis heute an der Philosophie einer sozial orientierten Wohnungswirtschaft.

## 9. Öffentliche Kreditwirtschaft – Der ordnungspolitische Rahmen

von Henning Schoppmann<sup>14</sup>

Der deutsche Bankenmarkt ist durch einen intensiven Wettbewerb zwischen drei Bankengruppen gekennzeichnet: den privaten Geschäftsbanken, den Genossenschaftsbanken und der öffentlich-rechtlichen Sparkassenorganisation. Die privaten Banken decken rd. 43 v.H. des Geschäftsvolumens deutscher Kreditinstitute ab, die genossenschaftlichen Banken rd. 13 v.H. und auf die aufgabenorientierten Institute der Sparkassenorganisation entfallen ca. 37 v.H.

### Marktanteile der verschiedenen Bankengruppen in Deutschland in v.H., 1980 – 2000 (Geschäftsvolumina)

	1980	1985	1990	1995	2000
<i>Genossenschaftsbanken</i>	15,2	15,9	16,2	15,2	12,6
Genossenschaftl. Zentralbanken	4,3	4,5	4,1	3,5	3,8
Kreditgenossenschaften	10,9	11,4	12,1	11,7	8,8
<i>Öffentliche Banken</i>	48,5	42,9	40,6	40,1	36,9
Sparkassen	22,1	21,8	21,0	20,1	15,8
Landesbanken/Girozentralen	16,3	15,8	16,3	18,2	20,2
Öff.-rechtl. Grundkreditanstalten	5,1	5,3	3,3	1,8	0,9
<i>Private Banken</i>	32,1	31,6	34,8	35,2	42,9
Kreditbanken	23,6	22,6	25,0	24,2	28,2
Großbanken	9,6	9,0	9,9	9,3	16,0
Private Hypothekenbanken	8,5	9,0	9,8	11,0	14,7
<i>Kreditinstitute mit Sonderaufgaben</i>	6,4	6,8	6,9	9,5	7,6

Quelle: Deutsche Bundesbank. Bankenstatistik nach Bankengruppen.

Die öffentlich-rechtliche Kreditwirtschaft in Deutschland besteht aus 574 Sparkassen, 13 überregional tätigen Landesbanken, der DGZ-Dekabank und weiteren Unternehmen wie beispielsweise den Landesbausparkassen. Insgesamt handelt es sich um rd. 800 rechtlich selbstständige Finanzdienst-

<sup>14</sup> Henning Schoppmann ist Direktor beim Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), Berlin, und Leiter des Brüsseler Büros des Verbandes.

leister mit mehr als 370.000 Beschäftigten in Deutschland.

Mit etwa 20.000 Geschäftsstellen ist die Sparkassenorganisation flächendeckend in Deutschland vertreten. Die Tätigkeit der Sparkassen ist aufgrund des Regionalprinzips jeweils auf einen bestimmten Bereich beschränkt. Die Sparkassenorganisation gewährleistet damit, dass auch in kleinen Orten ein kreditwirtschaftliches Angebot existiert. In Orten unter 1.000 Einwohnern sind es nur die Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die überhaupt Finanzdienstleistungen anbieten. Private Banken haben sich mangels Rentabilität aus der Fläche zurückgezogen.

Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute sind Baustein einer ausgewogenen regionalen Struktur. Dies wird garantiert durch ein umfassendes Dienstleistungsangebot für Sparer, kleine und mittlere Unternehmen sowie die Länder und Gemeinden.

Beim gewerblichen Mittelstand haben die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute mittlerweile einen Marktanteil von rd. 40 v.H.. Bei Betrieben mit einem Umsatz bis zu 1 Mio. (0,5 Mio. €) beträgt der Anteil rd. 50 v.H., beim Handwerk sogar gut 60 v.H. Hingegen haben sich die privaten Banken aus diesem Marktsegment mangels ausreichender Rentabilität weitgehend zurückgezogen. Dies ist auch Resultat der Organisationsstruktur. Die privaten Banken sind dem Shareholder-Value-Prinzip verpflichtet und müssen im Interesse ihrer Anteilseigner ihre Gewinne maximieren. Demgegenüber sind die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland gemäß ihren Statuten und Gesetzen ausdrücklich nicht der Gewinnmaximierung verpflichtet.

Die Aufgabenorientierung im Sinne eines öffentlichen Auftrags zeigt sich auch in der Unterstützung der Länder und Kommunen durch Sparkassen und Landesbanken bei der Finanzierung kommunaler Investitionen und bei Strukturaufgaben. Die enge Zusammenarbeit zwischen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und ihren Trägern führt auch zu einem Marktanteil von fast 60 v.H. bei Vergabe von kommunalen Krediten.

Im Gegensatz zum privaten Bankgewerbe, bei dem von wenigen zentralen Standpunkten aus das Flächennetz kontrolliert und dirigiert wird, ist die Sparkassenorganisation dezentral aufgebaut. Dies fördert die Nähe zwischen Kreditinstitut und Unternehmen und hilft, lokale Gegebenheiten besser zu berücksichtigen.

Die Sparkassenorganisation ist als Verbund zu sehen zwischen Sparkassen und Landesbanken. Die Sparkassen sind aufgrund des Regionalprinzips lokal verankert und haben nicht die Möglichkeit, alle Universalbankfunktionen

und Finanzdienstleistungen auch überregional und international anzubieten. Diese Möglichkeit wird den Sparkassen durch die Landesbanken eröffnet. Die Landesbanken stellen als Sparkassenzentralbanken im arbeitsteiligen Verbund mit den Sparkassen einen umfassenden Service für alle Kunden sicher. Die Landesbanken leisten darüber hinaus als Staats- und Kommunalbanken einen wesentlichen Beitrag bei der Bereitstellung von Finanzdienstleistungen für Staat und Kommunen. Sie helfen den Ländern bei der Bewältigung des Strukturwandels und geben wichtige Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen.

Für die Sparkassen und Landesbanken gelten ebenso wie für die anderen Kreditinstitute in vollem Umfang die nationalen und europäischen Vorgaben des Bankaufsichtsrechts. Unterschiedslose Anforderungen gelten auch in bezug auf den Organisationsaufbau und -ablauf im Kredit- oder Wertpapiergeschäft. Gegenüber den privaten Banken haben die öffentlichen Banken dabei mit Blick auf die Eigenkapitalanforderungen den Nachteil, dass ihnen der Zugang zu Börsen für die Versorgung mit Eigenkapital fehlt. Die privaten Banken können sich ihr Kapital beschaffen durch Ausgabe von Aktien, die in aller Regel mit hohen Aufschlägen emittiert werden und zusätzlich die Kapitalbasis der Privatbanken verstärken. Sparkassen und Landesbanken sind dagegen vorrangig auf die Thesaurierung von Geschäftsüberschüssen bei der Eigenkapitalbildung angewiesen.

Die gewachsenen Strukturen im deutschen Bankgewerbe mit ihrem Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen, privaten und genossenschaftlichen Banken werden derzeit von den privaten Banken zunehmend in Frage gestellt. Hintergrund ist der verschärfte Wettbewerb und das Bestreben der privaten Banken, weltweit ihre Performance zu verbessern. Als störend werden dabei die öffentlichen Banken empfunden, die aufgrund ihrer anderen Geschäftsphilosophie nicht allein auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind. Propagiert wird eine Privatisierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, um den Wettbewerb zwischen privaten und den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten auszuschalten.

Die privaten Banken in Deutschland bedienen sich zur Erreichung dieses Zieles der EU-Kommission insoweit, als sie beihilferechtliche Verfahren gegen die öffentlichen Banken initiieren. So haben sie 1994 ein Beihilfungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, das sich gegen die Zuführung von Eigenkapital in Form von Sacheinlagen richtete. Im konkreten Fall wurden Wohnungsbauförderungsanstalten der Länder dem Vermögen verschiedener Landesbanken zugeführt, wobei dieses zugeführte Kapital verzinst wird und Synergieeffekte schafft. Gleichwohl hat die EU-Kommission entschieden, dass die Verzinsung nicht ausreichend sei;

sie verlangt als Verzinsung bis 12 v.H. nach Steuern bzw. 26,7 v.H. vor Steuern. Dies ist mehr, als am Markt üblich ist. So erzielten die Aktionäre der Deutschen Bank im Zeitraum von 1992 bis 1998 lediglich eine Rendite von 8,2 v.H. vor Steuern.

Die Entscheidung der EU hat allerdings nicht nur wegen der Höhe der Beträge grundsätzliche Bedeutung; denn im Prinzip sind alle öffentlichen Unternehmen, die mit Kapital der öffentlichen Hand ausgestattet sind, davon betroffen. Es besteht Grund zu der Vermutung, dass Eigenkapital, welches von öffentlichen Trägern zur Verfügung gestellt wird, per Brüsseler Entscheidung verteuert und unattraktiv gemacht und somit ein Zwang zur Privatisierung bewirkt werden soll.

Ferner haben die Privatbanken eine Beschwerde gegen die öffentlich-rechtlichen Strukturelemente bei Sparkassen und Landesbanken, nämlich Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, eingereicht. Mit diesem Angriff auf die Strukturmerkmale öffentlich-rechtlicher Unternehmen wird ebenfalls der Zwang zur Privatisierung verfolgt, ungeachtet der Tatsache, dass die öffentlich-rechtliche Rechtsform im EG-Vertrag in Artikel 295 garantiert wird. Im Juli 2001 hatten EU-Kommission und die deutsche Bundesregierung hierzu eine Lösung gefunden, indem auf die staatlichen Garantien für Landesbanken und Sparkassen künftig verzichtet wird.

## 10. Die öffentlichen Versicherer

von Axel Wunsch<sup>15</sup>

### a) Unternehmensprofil „Regionalität“

Die öffentlichen Versicherer sind eine der selbständigen Wurzeln und eine der tragenden Säulen des deutschen Versicherungswesens. Sie können auf eine Jahrhundert währende Tradition zurückblicken. Der Wandel der Zeit und der Rahmenbedingungen hat an den grundlegenden Charakteristika der öffentlichen Versicherer nichts geändert. Vielmehr ist es ihnen stets gelungen, sich den verändernden Marktbedingungen flexibel anzupassen.

Regionalität gehört zu den Grundprinzipien der öffentlichen Versicherer. Durch Gesetz oder Satzung sind die Unternehmen auf ein bestimmtes Geschäftsgebiet festgelegt und stehen deshalb auch nicht in Konkurrenz zueinander. Als Gruppe decken die öffentlichen Versicherer jedoch lückenlos den gesamten deutschen Versicherungsmarkt ab.

Die Unternehmen betreiben alle Versicherungssparten (Lebens-, private Kranken-, Schaden- und Unfallversicherung) und gehören in ihren regionalen Märkten zu den führenden Anbietern. Vor Ort arbeiten sie eng mit den Sparkassen zusammen. Historisch sind die öffentlichen Versicherer und die Sparkassen gemeinsam in der Regionalität verankert. Sie sind vor allem Vertriebs- und Verbundpartner. Über die Kooperation hinaus bestehen bei nahezu allen öffentlichen Versicherern – als sichtbares Zeichen des engen Verbundes – auch Verflechtungen der Organe sowie kapitalmäßige Verbindungen mit den jeweiligen regionalen Sparkassen- und Giroverbänden.

Um ihre Wettbewerbskraft zu stärken, haben sich die öffentlichen Versicherer – von den regionalen Sparkassenorganisationen unterstützt und begleitet – in ihren Regionen zu größeren unternehmerischen Einheiten bzw. kooperierenden Verbänden zusammengeschlossen. Die Kleinteiligkeit und Vielfalt von früher über 40 Mitgliedsunternehmen haben die öffentlichen Versicherer durch wettbewerbsfähige regionale Gruppen abgelöst. Die sieben größten Unternehmensgruppen erzielen heute etwa 90 v.H. des gesamten Beitragsaufkommens aller öffentlichen Versicherer, also der Gesamtgruppe.

---

<sup>15</sup> Axel Wunsch ist Pressereferent beim Verband öffentlicher Versicherer, Düsseldorf.

Betrieben werden die öffentlichen Versicherer als Anstalten bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie als Aktiengesellschaften. Träger beziehungsweise Aktionäre sind öffentlich-rechtliche Institutionen, zum überwiegenden Teil regionale Sparkassen- und Giroverbände, Sparkassen und Landesbanken.

Der Inhalt ihres öffentlichen Auftrags lässt sich an drei Kernelementen festmachen: dauerhafte Sicherstellung eines flächendeckenden, umfassenden und preisgünstigen Versicherungsschutzes mit besonderem Service für die Bevölkerung einer bestimmten Region – das „Regionalitätsprinzip“; Verbund mit den Sparkassen, die ihrerseits einem öffentlichen Auftrag folgen; Förderung des Brandschutzes und der Feuerwehren. Mit diesen Kriterien grenzen sich die öffentlichen Versicherer ab von den rein privatwirtschaftlich orientierten Versicherungsunternehmen, den Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit und den Aktiengesellschaften in privater Hand.

Traditionell war das öffentliche Versicherungswesen dadurch gekennzeichnet, dass in einigen Regionen Deutschlands Pflicht- und Monopolanstalten für die Gebäudebrandversicherung bestanden, teilweise unter Einschluss der Sturm- und Elementarschadenversicherung. Bei der Schaffung eines einheitlichen europäischen Versicherungsmarktes wurden die Monopolrechte als nicht mehr zeitgemäß betrachtet, und die „Dritte Schadenversicherungsrichtlinie“ der Europäischen Union beendete die Monopolzeit zum 1. Juli 1994. Zugleich erfolgte die Deregulierung der Versicherungsaufsicht, die den Wettbewerb auf dem deutschen Versicherungsmarkt verschärfte. Diese Veränderungen waren Zäsuren von historischer Dimension. Sie haben die Landschaft des öffentlichen Versicherungswesens tiefgreifend verändert und einen Prozess der Umstrukturierung, Neuorientierung und Konzentration eingeleitet. Die notwendige Überleitung der ehemaligen Monopolversicherer in Wettbewerbsversicherungen wurde erfolgreich und ohne wesentliche Bestandsverluste bewältigt. Die Umstrukturierung nahmen die Bundesländer zum Anlass, sich weitestgehend aus ihrer Trägerschaft bei den öffentlichen Versicherern zurückzuziehen. Die Trägerschaften wurden im allgemeinen auf die regionalen Sparkassen- und Giroverbände übertragen, um den öffentlich-rechtlichen Finanzdienstleistungssektor zu stärken. Dass einige Versicherer die Rechtsform der Aktiengesellschaft annahmen, änderte nichts an ihrem Charakter als öffentliche Versicherung, da die Aktien dieser Gesellschaften von öffentlich-rechtlichen Finanzdienstleistungsinstituten gehalten werden.

Auch Fusionen waren und sind die Folge dieser Veränderungen. Dabei wurde das Regionalitätsprinzip nicht aufgegeben. So kam es 1997 zur Grün-

derung der Sparkassen-Versicherungsgruppe Hessen-Nassau-Thüringen. Anfang 2000 wurde die Fusion der ÖVA-Gruppe in Mannheim mit der Sparkassenversicherung Stuttgart und der ebenfalls in Stuttgart ansässigen Gebäudeversicherung Baden-Württemberg AG zur Gruppe „SV Versicherungen Baden-Württemberg“ vollzogen. Auch in Bayern erfolgte eine Bündelung der Kräfte. Die hier tätigen öffentlichen Versicherer wurden 1995 im Konzern „Versicherungskammer Bayern“ zusammengefasst. Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist die Zusammenführung der beiden privaten Krankenversicherer der Gruppe – UKV-Union Krankenversicherung AG und Bayerische Beamtenkrankenkasse AG – unter dem Dach der Consal Beteiligungsgesellschaft AG Anfang 2000. Die Bildung größerer Unternehmenseinheiten ist noch nicht abgeschlossen. Die öffentlichen Versicherer sind auf dem Weg zu einer zunehmend kooperationsfähigen Gruppe leistungsstarker Unternehmen.

## **b) Der Verband öffentlicher Versicherer**

Die öffentlichen Versicherer arbeiten als Gruppe eng zusammen. Über gemeinsame Tochterunternehmen (Rechtsschutzversicherer, Krankenversicherer, Assistance-Gesellschaft, Schadenforschungsinstitut) und eigene Rückversicherungsunternehmen sind sie eng miteinander verzahnt. Für den Zukunftsmarkt der betrieblichen Altersversorgung haben die Lebensversicherer der Gruppe ein eigenes Kompetenz-Center gegründet, die „ÖBAV Servicegesellschaft für betriebliche Altersversorgung öffentlicher Versicherer mbH“. Über die „Online-Dienste GbR“ haben die öffentlichen Versicherer ihre Internet-Kompetenzen zusammengeführt.

Außerdem verfügen die öffentlichen Versicherer über ein eigenes Verbandswesen. Im „Verband öffentlicher Versicherer“ haben sich die rechtlich selbständigen Unternehmen überregional organisiert und zu einer engen Zusammenarbeit gefunden. Dazu zählen u. a. Aktivitäten in den Bereichen Marktbeobachtung und Konkurrenzanalyse, in der Produktentwicklung und vor allem in der Statistkarbeit für die Tarifierung und Kalkulation. Der Verband ist „Informationsdrehscheibe“ und „Abstimmungsinstanz“ für überregionale Angelegenheiten der öffentlichen Versicherer. Die unternehmerischen Strategien werden dezentral von den einzelnen Mitgliedsunternehmen entschieden, sodass die Marktnähe von unternehmenspolitischen Weichenstellungen in der Region gesichert wird.

Als zentrale Dachorganisation ist der Verband nicht nur Berufsverband im herkömmlichen Sinn, sondern zugleich auch Rückversicherer der Gruppe in der Lebens- und HUK-Versicherung, gemeinsam mit der Deutschen

Rückversicherung AG, die schwerpunktmäßig für die Rückversicherung in den Sachversicherungssparten zuständig ist. Prämie und Ertrag bleiben so in der Gruppe und stärken die innere Kraft der öffentlichen Versicherer. In seiner Doppelfunktion ist der Verband das die Gruppe verbindende Element. In ihm werden die Aktivitäten der regional tätigen Unternehmen zusammengeführt und gebündelt. Die umfassenden Aufgaben des Verbandes öffentlicher Versicherer werden bei weiter zunehmenden Wettbewerb eher noch zunehmen und für die öffentlichen Versicherer an Bedeutung gewinnen.

### **c) Die Marktposition der öffentlichen Versicherer**

Die öffentlichen Versicherer sind gewichtiger Bestandteil der deutschen Assekuranz. Sie sind Mitglieder des „Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)“ und des Fachverbandes „Verband privater Krankenversicherung (PKV)“. Als Gruppe haben sich die öffentlichen Versicherer als zweitstärkste Kraft mit einem Gesamtprämienvolumen im Jahr 2000 von 27,7 Mrd. DM – rd. 14, 2 Mrd. € - auf dem deutschen Versicherungsmarkt fest etabliert.

Bundesweit gerechnet hält die Gruppe über alle Versicherungssparten einen Marktanteil von 11 v.H. Deutlicher wird die starke Marktposition der öffentlichen Versicherer in den wichtigen Versicherungszweigen des Privatkundenmarktes. In der Schaden- und Unfallversicherung beträgt der aktuelle Marktanteil 13,6 v.H. In der Sachversicherung sind es sogar rd. 26 v.H. und in der Wohngebäudeversicherung mehr als 41 v.H. Damit stellen die öffentlichen Versicherer in den beiden letzt genannten Geschäftssegmenten die größte Kraft am deutschen Markt dar. In der Lebensversicherung sind sie mit einem bundesweiten Marktanteil von 10,8 v.H. die „Nummer Zwei“ der Branche. Die beiden privaten Krankenversicherer der Gruppe rangieren mit einem Marktanteil von 6,1 v.H. im deutschen Markt an fünfter und europaweit an achter Stelle.

Auch im Jahr 2000 haben die öffentlichen Versicherer ihre Spitzenposition im deutschen Versicherungsmarkt behauptet. Die Beitragseinnahmen stiegen um 1,5 v.H. auf 27,7 Mrd. DM (14,2 Mrd. €). Getragen wurde das weitere Wachstum der Gruppe von einer überdurchschnittlichen Prämienzuwachs in der Kraftfahrt-, Unfall- und privaten Krankenversicherung, während die Lebensversicherung nach den Rekordeinnahmen des Vorjahres (Vorzieheffekte als Folge der Steuerrückstellungen um die Lebensversicherung) ein verhalteneres Beitragswachstum erreichte.

In der Schaden- und Unfallversicherung verzeichneten die öffentlichen

Versicherer ein überdurchschnittliches Wachstum von 1,1 v.H. und erzielten ein Beitragsvolumen von 12, 4 Mrd. DM (6,3 Mrd. €). Maßgeblichen Anteil an dieser positiven Entwicklung hatte die Kraftfahrtversicherung, deren Beitragsvolumen um 4,3 v.H. auf 4,1 Mrd. DM (2,1 Mrd. €) stärker wuchs als im Gesamtmarkt. Auch in der Unfall- (+ 3,7 v. H.) und in der Rechtsschutzversicherung (+ 6,3 v.H.) haben sich die öffentlichen Versicherer im Beitragsvolumen besser entwickelt als die Branche. In der Sachversicherung hat sich der marktweite Beitragsrückgang der letzten zwei Jahre abgeschwächt. Mit 6,2 Mrd. DM (3,15 Mrd. €) lag das Beitragsvolumen um 1,2 v.H. unter dem Resultat des Vorjahres. Auf der Schadenseite war die Situation entspannt. Vor allem in der Sachversicherung war der Schadenverlauf stark rückläufig.

Die öffentlichen Lebensversicherer steigerten die Beitragseinnahmen nach dem Rekordergebnis im Ausnahmejahr 1999 (+ 19,3 v.H.) nochmals um 1,5 v.H. auf 12, 9 Mrd. DM (6,6 Mrd. €). Neu abgeschlossen wurden 651.000 Verträge über 28,2 Mrd. DM (14,4 Mrd. €) Versicherungssumme. Ende 2000 waren rd. 6,9 Millionen Verträge mit einer Gesamtversicherungssumme von 343,5 Mrd. DM (175,6 Mrd. €) im Bestand.

Die Krankenversicherer der Gruppe (Bayerische Beamtenkrankenkasse AG und UKV–Union Krankenversicherung AG ) arbeiten seit Anfang 2000 unter dem Holding-Dach der Consal AG zusammen. Gemeinsam erzielten die Unternehmen im Jahr 2000 Beitragseinnahmen von 2,47 Mrd. DM (1,26 Mrd. €). Dies entspricht einem Plus von 4 v.H.

### **Brutto-Beitragseinnahmen der Gruppe der öffentlichen Versicherer in Mrd. DM**

<b>Jahr</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2000<sup>1</sup></b>
Sämtliche Zweige	7,35	14,36	22,89	27,29	27,71
Lebensversicherung	2,28	4,81	8,68	12,68	12,87
Private Krankenversicherung	0,36	0,97	1,83	2,38	2,47
Schaden- und Unfallversicherung <sup>2</sup>	4,71	8,58	12,38	12,23	12,37

<sup>1</sup> vorläufig

<sup>2</sup> Allgemeine Haftpflicht-, Allgemeine Unfall-, Kraftfahrt-, Rechtsschutz-, Sachversicherungen.

# 11. Forschungssektor

von Dr. Herbert Münder<sup>16</sup>

## a) Forschung als Zukunftssicherung

Die deutsche Industrie ist eine in besonderer Weise exportorientierte Volkswirtschaft. Damit hängt die Stellung der deutschen Industrie im globalen Wettbewerb ganz entscheidend von ihrem Innovationspotential ab. Da die Lebenszyklen von Produkten im zurückliegenden Jahrzehnt zunehmend kürzer wurden, bekamen die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen (FuE-Abteilungen) der Unternehmen die Aufgabe, immer schneller neue, innovative Ideen in serienreife Produkte zu überführen. Gleichzeitig wurde der Ressourceneinsatz in den zentralen FuE-Abteilungen der Unternehmen weiter reduziert, um dem Kostendruck, der mit dem globalen Wettbewerb verbunden ist, zu begegnen. Dies bedeutete, dass die FuE-Abteilungen ihre Forschung im Bereich der Grundlagenentwicklung deutlich eingeschränkt haben. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wurde immer stärker die Forderung formuliert, dass auch die öffentlich finanzierte Forschung die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sichern solle. Dieser Anspruch wurde nicht zuletzt im 5. Rahmenprogramm für Forschung und Technologie der Europäischen Union explizit formuliert und eine besondere Förderung der klein- und mittelständischen Unternehmen vorgesehen.

Eine stärkere Industrieunterstützung durch die öffentlich finanzierte Forschung bedeutet aber auch, dass dies ohne eine drastische Erhöhung der Forschungsausgaben mit einer Reduktion von Arbeiten im Bereich der Grundlagenforschung verbunden wäre. Tatsächlich war aber ein negativer Trend bei den Forschungsausgaben in Deutschland zu beobachten. Lagen die FuE-Ausgaben in Deutschland 1987 bis 1989 noch bei etwa 2,9 v.H. des Bruttoinlandsprodukts, sind sie seitdem rückläufig und stabilisierten sich erst 1994 bei 2,3 v.H. des Bruttoinlandsprodukts. Dieser Wert liegt deutlich unter dem anderer Industrienationen, wie den USA (2,79 v.H. in 1998) bzw. Japan (2,92 v.H. in 1997). Aber auch in kleineren Ländern wie Finnland (2,92 v.H. in 1998) oder Schweden (3,95 v.H. in 1997) hat Forschung einen bedeutend höheren Stellenwert. Dort wurde erkannt, dass Investitionen in die Forschung nicht notwendigerweise kurzfristig zu wirtschaftlichen Erfolgen führen, dass aber die Wirtschaft langfristig hiervon profitiert. Entsprechende Ergebnisse erhält man auch bei der Analyse des im FuE-Bereich beschäftigten Personals (siehe nachfolgende Tabelle).

---

<sup>16</sup> Dr. Herbert Münder ist Leiter des Referats Europa-Angelegenheiten bei der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, Bonn.

## Forscher pro 10.000 Arbeitnehmer

	1981	1995	1998
Deutschland	44	59	61 <sup>4</sup>
Finnland	37 <sup>1</sup>	67	106 <sup>3</sup>
Frankreich	36	60	61
Großbritannien	47	51	55
Japan	54	83	93 <sup>5</sup>
USA	62	74 <sup>2</sup>	81 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Angaben aus dem Jahr 1982

<sup>4</sup> Angaben aus dem Jahr 1999

<sup>2</sup> Angaben aus dem Jahr 1994

<sup>5</sup> Angaben aus dem Jahr 2000

<sup>3</sup> Angaben aus dem Jahr 1997

## Beispiele für die Dauer von Innovationsprozessen

<b>Transrapid</b>	
1922	erste Überlegung zur elektromagnetischen Schwebetechnik von Hermann Kemper
1934	Patent zur Schwebebahn für Hermann Kemper
1971	Vorstellung eines ersten personenbefördernden Prinzipfahrzeugs durch MBB (90 km/h) Inbetriebnahme des Transrapid 02 durch Krauss Maffei
1972	Inbetriebnahme des Transrapid 04 (253,2 km/h)
1979	Baubeginn der Transrapid-Versuchsanlage Emsland (TVE)
1983	Fertigstellung des 1. Bauabschnitts der TVE (Transrapid 06: 302 km/h)
1987	Fertigstellung des 2. Bauabschnitts (Transrapid 06: 392 km/h)
1980	Weltrekord für personenbesetzte Magnetschwebefahrzeuge: 412 km/h
1981	Transrapid 07: 436 km/h
1982	uneingeschränkte technische Einsatzreife festgestellt
1991	Bundesregierung beschließt Aufnahme der Strecke Berlin-Hamburg in den Bundesverkehrswegeplan
<b>Vom Transistor zum PC</b>	
1948	erster Transistor
1958/59	erste integrierte Schaltkreise
1971	Intel stellt ersten Mikroprozessor her
1977	erster PC (Apple)

Die Auswirkungen zu geringer Forschungsinvestitionen sind nicht sofort zu erkennen. Von den ersten Erkenntnissen in der Grundlagenforschung bis hin zu innovativen Produkten werden typischerweise 20-30 Jahre kontinuierlicher FuE-Arbeiten benötigt. Dies zeigt sowohl die Entwicklung von Mikroprozessoren als auch die Entwicklung des Transrapid (siehe Übersicht). Fehlentwicklungen der letzten Zeit werden sich daher wahrscheinlich erst in mehr als 10 Jahren deutlich bemerkbar machen, wenn die deutsche Industrie verstärkt auf ausländische Patente bzw. Lizenzen angewiesen sein dürfte.

## **b) Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren**

In Deutschland wurden 1997 83,8 Mrd. DM (42,8 Mrd. €) für FuE ausgegeben. Den größten Anteil finanzierte die Industrie mit 53,1 Mrd. DM (27,1 Mrd. €). Außerhalb der Industrie wird FuE insbesondere an den Hochschulen, der Max-Planck-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft sowie der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren durchgeführt. Finanziert werden diese Arbeiten durch die Ministerien des Bundes und der Länder, durch private Stiftungen sowie durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft. Letztere verfügt über einen Etat von 2,3 Mrd. DM (1,2 Mrd. €), der von 1990 bis 2000 um 94 v.H. gestiegen ist. Das für Forschung verantwortliche Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) verfügt über einen Finanzetat von über 10,8 Mrd. DM (5,5 Mrd. €), der sich im gleichen Zeitraum um 37 v.H. erhöhte.

Ein beträchtlicher Teil dieser Finanzmittel fließt als institutionelle Finanzierung in die drei oben genannten Wissenschaftsorganisationen. Die Helmholtz-Gemeinschaft ist mit ihren etwa 21.000 Mitarbeitern die größte deutsche Wissenschaftsorganisation und hat ein Gesamtbudget von 4,1 Mrd. DM (2,1 Mrd. €), wovon mit etwa 1 Mrd. DM (0,5 Mrd. €) ein beträchtlicher Anteil aus Drittmitteln besteht.

In der Helmholtz-Gemeinschaft haben die 15 nationalen Forschungszentren ihre Kräfte gebündelt. Die Helmholtz-Gemeinschaft verfolgt langfristige Forschungsziele in wissenschaftlicher Autonomie in den Forschungsbereichen Gesundheit, Umwelt- und Geoforschung, Energie, Struktur der Materie, Raumfahrt und Verkehr sowie Schlüsseltechnologien. Mehr als 9.000 Forscher, 770 Postdoktoranden sowie 1.500 Doktoranden arbeiten in den unterschiedlichsten Gebieten von der am Erkenntnisgewinn orientierten Grundlagenforschung bis hin zur anwendungsorientierten industrienahe Forschung. Die Möglichkeit, längs der gesamten Wertschöpfungskette

Forschung zu betreiben, ist der entscheidende Vorteil der Helmholtz-Gemeinschaft und in dieser Form einzigartig in Deutschland und mit dieser thematischen Breite auch in Europa.

Eine wichtige Aufgabe der Helmholtz-Gemeinschaft ist die Bereitstellung von Wissenschaftsinfrastruktur zur Nutzung durch Forschergruppen aus dem In- und Ausland. Dabei kommen die Nutzer nicht nur aus dem universitären oder außeruniversitären Bereich sondern auch aus Industrieunternehmen. Die Helmholtz-Gemeinschaft stellt ihnen z.B. Synchrotron- und Neutronenquellen zur Strukturanalyse von neuen Materialien sowie biologischen Proben genauso zur Verfügung wie hochspezialisierte Labors.

Dieses Kooperationspotential wissen zahlreiche Firmengründer zu schätzen. Viele der mehr als 150 in den letzten Jahren aus Helmholtz-Zentren ausgegründeten Firmen siedeln sich in Technologieparks, die in unmittelbarer Nähe zu den Helmholtz-Zentren liegen, an. Welche Bedeutung die Helmholtz-Gemeinschaft der Stärkung der Innovationsfähigkeit der Industrie beibringt, wird durch die Verdoppelung der Patentanmeldungen belegt, die bei etwa 500 pro Jahr liegen. Dies bedeutet auf der Liste der deutschen Patentanmelder Platz sechs hinter Großunternehmen der Elektronik und der chemischen Industrie. Mit dieser Entwicklung einher geht auch eine Verdoppelung der Lizenzeinnahmen.

Die Helmholtz-Zentren sichern nicht nur langfristig Arbeitsplätze durch ihre Forschungsergebnisse, sie sind auch in vielerlei Hinsicht von regionaler wirtschaftlicher Bedeutung. In ihnen finden z.B. mehr als 1.300 junge Menschen ihren beruflichen Ausbildungsplatz.

Die Helmholtz-Gemeinschaft ist ein zentrales Element der deutschen Forschungslandschaft. Ihre Zentren sind nicht nur für die Wissenschaft sondern auch für die Wirtschaft gefragte Kooperationspartner, denn sie stärken die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Wissenschaftler und Industrieunternehmen.

### **III. Statistik der öffentlichen Unternehmen in Deutschland**

von Hans-Ulrich Braun und Wolf Leetz<sup>17</sup>

#### **1. Die statistische Erfassung der öffentlichen Unternehmen**

In Teil I wurde darauf hingewiesen, dass zur öffentlichen Wirtschaft in neuerer Zeit nicht mehr allein die öffentlichen Unternehmen gezählt werden, sondern, unabhängig von der Trägerschaft, alle Unternehmen, die durch Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im öffentlichen Interesse tätig sind. Damit wird der Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts Rechnung getragen, dass in Deutschland wie in den anderen Staaten der Europäischen Union infolge von Privatisierung und Marktöffnung in zahlreichen Infrastrukturbereichen öffentliche Aufgaben nunmehr von Unternehmen in unterschiedlicher Trägerschaft wahrgenommen werden.

In Deutschland werden allerdings von der amtlichen Statistik nur diejenigen Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft gesondert erfasst, bei denen die öffentliche Hand – also Bund, Länder, Gemeinden – einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Dies wird unterstellt, wenn die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar über andere öffentliche Körperschaften, einschließlich anderer öffentlicher Unternehmen, die Kapital- oder Stimmrechtsmehrheit an einem Unternehmen hat oder sie die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans bestellen kann. Diese Unternehmen werden als öffentliche Unternehmen bezeichnet.

Die nachfolgenden Tabellen, die aus der amtlichen Statistik entwickelt wurden, können deshalb nur über die Bedeutung dieser öffentlichen Unternehmen in der deutschen Volkswirtschaft Auskunft geben, nicht aber über die anderer Unternehmen, welche ebenfalls zur öffentlichen Wirtschaft im o.g. weiteren Sinne zu zählen sind. Dies schränkt zwar einerseits den Aussagegehalt ein, was den Umfang des Gesamtbereichs der Unternehmen anbelangt, die in Deutschland öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Andererseits wird aber ein interessanter Einblick geboten, inwieweit die öffentliche Hand sich zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auch heute noch eigener Unternehmen bedient. Denn nach wie vor haben öffentliche Unternehmen erhebliche Bedeutung sowohl in wichtigen Bereichen der Infrastruktur

---

<sup>17</sup> Hans-Ulrich Braun ist Referatsleiter beim Statistischen Bundesamt, Wiesbaden. Wolf Leetz ist Geschäftsführer der Deutschen Sektion des CEEP, Berlin.

im engeren wie im weiteren Sinne, als auch in der Volkswirtschaft insgesamt.

Die Erfassung der öffentlichen Unternehmen in ihrer Gesamtheit bereitet in Deutschland gewisse Schwierigkeiten, weil die „Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Unternehmen“ sich noch im Aufbau befindet. Probleme bereiten insbesondere: die große Zahl der zu erfassenden Unternehmen; die Pluralität der öffentlichen Träger und die Trägerschaft auf den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften; Veränderungen der Beteiligungsverhältnisse bei Unternehmen mit sowohl öffentlichen als auch privaten Eigentümern; das Hinzukommen neuer öffentlicher Unternehmen im Zuge von Ausgliederungen aus den öffentlichen Verwaltungen; die Problematik, Tochter- und Enkelgesellschaften öffentlicher Unternehmen umfassend als solche auszumachen; die Befreiung der Unternehmen der Sparkassenorganisation von der Berichtspflicht.

Trotz dieser Schwierigkeiten konnte aber die Einbeziehung der berichtspflichtigen Unternehmen in die Erfassung von Jahr zu Jahr verbessert werden – was andererseits allerdings die Vergleichbarkeit der Zahlenangaben für die verschiedenen Jahre etwas einschränkt. Derzeit werden rd. 9.000 Unternehmen von der amtlichen Statistik als öffentliche Unternehmen erfasst. Die gesetzliche Grundlage bildet das Finanz- und Personalstatistikgesetz in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz. Federführend ist das Statistische Bundesamt in Wiesbaden. Die Aufstellung des Berichtskreises und die Erhebung der Daten erfolgt für die Landes- und Kommunalbeteiligungen durch die Statistischen Landesämter und für die Bundesbeteiligungen durch das Statistische Bundesamt. Da die Unternehmen der Sparkassenorganisation zwar nach den genannten gesetzlichen Vorschriften berichtspflichtig sind, die Berichtspflicht jedoch ruht, wurde in den nachfolgenden Tabellen bezüglich dieser Unternehmen auf Verbandsstatistiken des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zurückgegriffen.

## **2. Bruttowertschöpfung, Bruttoanlageinvestitionen und Beschäftigte als Kennzahlen für die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen**

Als Kennzahlen für die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen in der deutschen Volkswirtschaft insgesamt sowie in einzelnen Wirtschaftsbereichen dienen im folgenden die Bruttowertschöpfung, die Bruttoanlageinvestitionen und die Beschäftigtenzahl dieser Unternehmen. In den Tabellen werden auch die Anteile der öffentlichen Unternehmen an den entspre-

chenden gesamtwirtschaftlichen Zahlen für alle Unternehmen und für alle Wirtschaftsbereiche (d.h. einschließlich Staat und privater Organisationen ohne Erwerbscharakter) sowie die Anteile der öffentlichen Unternehmen in einzelnen Wirtschaftsbereichen ausgewiesen. Die Zahl der Beschäftigten der öffentlichen Unternehmen wird auch zur Zahl aller Erwerbstätigen (d.h. einschließlich der Selbständigen und der freien Berufe) in Beziehung gesetzt, und es werden gesondert die Beschäftigtenzahlen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen öffentlichen Unternehmen angegeben. Außerdem wird für das Jahr 1997 der Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Bruttowertschöpfung, an den Bruttoanlageinvestitionen und an der Beschäftigtenzahl aller Unternehmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft ausgewiesen.

## a) Bruttowertschöpfung

Tabelle 1

### Bruttowertschöpfung öffentlicher Unternehmen 1994 bis 1997

(unbereinigt<sup>1</sup>; in jeweiligen Preisen)

Jahr	Bruttowertschöpfung			Anteil der Bruttowertschöpfung öffentlicher Unternehmen an der Bruttowertschöpfung	
	darunter:			aller Wirtschaftsbereiche	aller Unternehmen
	aller Wirtschaftsbereiche <sup>2</sup>	aller Unternehmen	der öffentlichen Unternehmen		
	Mrd. DM			v.H.	
1994	3 188,0	2 753,9	290,0	9,1	10,5
1995	3 313,7	2 863,6	297,4	9,0	10,4
1996	3 374,2	2 916,8	315,5	9,4	10,8
1997	3 449,9	2 991,2	291,2	8,4	9,7 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vor Abzug der unterstellten Bankdienstleistungen.

<sup>2</sup> Einschließlich Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

<sup>3</sup> Anteil an der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft: 9,9 v.H.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

Tabelle 2

## Bruttowertschöpfung öffentlicher Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen 1994 bis 1997

(unbereinigt<sup>1</sup>; in jeweiligen Preisen)

Jahr	Versorgung		Entsorgung		Verkehr und Nachrichtenübermittlung		Kreditinstitute u. Versicherungsunternehmen		Grundstücks- und Wohnungswesen		Übrige Wirtschaftsbereiche		Öffentliche Unternehmen insgesamt	
	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>4</sup>
1994 <sup>2</sup>	47,4	70,7	9,2	40,8	142,6	78,7	-	-	7,3	2,0	90,8	5,6	290,0	10,5
1995	63,2	89,4	12,4	53,2	114,8	60,5	70,9	40,4	11,7	3,1	24,4	1,2	297,4	10,4
1996	65,1	80,9	15,1	64,2	110,6	59,7	78,7	44,8	13,7	3,4	32,3	1,6	315,5	10,8
1997	37,2	45,6	16,7	71,0	110,9	56,8	81,7	45,9	14,5	3,5	30,3	1,4	291,2	9,7 <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Vor Abzug der unterstellten Bankdienstleistungen.

<sup>2</sup> Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen nicht als Übrige Wirtschaftsbereiche ausgliederbar.

<sup>3</sup> Anteil an der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen des Wirtschaftsbereichs.

<sup>4</sup> Anteil an der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen.

<sup>5</sup> Anteil an der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft: 9,9 v.H.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

## b) Bruttoanlageinvestitionen

Tabelle 3

### Bruttoanlageinvestitionen öffentlicher Unternehmen 1994 bis 1997

(in jeweiligen Preisen)

Jahr	Bruttowertschöpfung			Anteil der Bruttoanlageinvestitionen öffentlicher Unternehmen an den Bruttoanlageinvestitionen	
	darunter:			aller Wirtschaftsbereiche	aller Unternehmen
	aller Wirtschaftsbereiche <sup>1</sup>	aller Unternehmen	der öffentlichen Unternehmen		
	Mrd. DM			v.H.	
1994	801,0	700,1	85,4	10,6	12,2
1995	806,9	711,2	94,4	11,7	13,3
1996	797,2	707,2	100,5	12,6	14,2
1997	804,3	717,4	99,2	12,3	13,8 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Einschließlich Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

<sup>2</sup> Anteil der öffentlichen Unternehmen an den Bruttoanlageinvestitionen aller Unternehmen ohne Land und Forstwirtschaft: 14,0 v.H.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

Tabelle 4

## Bruttoanlageinvestitionen öffentlicher Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen 1994 bis 1997

(in jeweiligen Preisen)

Jahr	Versorgung		Entsorgung		Verkehr und Nachrichtenübermittlung		Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen		Grundstücks- und Wohnungswesen		Übrige Wirtschaftsbereiche		Öffentliche Unternehmen insgesamt	
	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>2</sup>	Mrd. DM	v.H. <sup>3</sup>
1994 <sup>1</sup>	20,9	58,8	7,7	40,9	36,9	57,5	-	-	11,6	4,3	8,3	3,3	85,4	12,2
1995	27,0	84,8	10,6	61,1	32,3	53,1	2,9	14,1	15,6	5,7	5,6	1,9	94,4	13,3
1996	23,1	71,2	10,1	74,2	33,3	55,5	2,1	10,9	22,9	8,3	8,9	9,9	100,5	14,2
1997	26,7	89,4	9,3	69,3	34,6	58,0	1,6	8,1	17,6	6,3	9,3	3,0	99,2	13,8

<sup>1</sup> Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen nicht aus Übrige Wirtschaftsbereiche ausgliederbar.

<sup>2</sup> Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen aller Unternehmen des Wirtschaftsbereichs.

<sup>3</sup> Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen aller Unternehmen.

<sup>4</sup> Anteil der öffentlichen Unternehmen an den Bruttoanlageinvestitionen aller Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft: 14,0 v.H.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

### c) Beschäftigte

Tabelle 5

## Beschäftigte öffentlicher Unternehmen 1994 bis 1997

(Voll- und Teilzeitbeschäftigte)

Jahr	Erwerbstätige aller Wirtschaftsbereiche <sup>1</sup>	darunter: abhängig Beschäftigte			Anteil der abhängig Beschäftigten öffentlicher Unternehmen		
		Wirtschaftsbereiche <sup>2</sup>	darunter:		an den Erwerbstätigen aller Wirtschaftsbereiche	an den abhängig Beschäftigten	
			aller Unternehmen	öffentlicher Unternehmen		aller Wirtschaftsbereiche	aller Unternehmen
1 000					v.H.		
1994	36 465	32 677	27 707	1.995,0	5,5	6,1	7,2
1995	36 428	32 596	27 634	1.984,0	5,4	6,1	7,2
1996	36 151	32 312	27 236	2.029,3	5,6	6,3	7,5
1997	35 864	31 950	26 859	1.976,8	5,5	6,2	7,4 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Einschließlich Selbständige und freie Berufe.

<sup>2</sup> Einschließlich Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

<sup>3</sup> Anteil an den Beschäftigten aller Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft: 7,5 v.H.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

Tabelle 6

### Beschäftigte öffentlicher Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen 1994 bis 1997

Jahr	Versorgung		Entsorgung		Verkehr und Nachrichtenübermittlung		Kreditinstitute u. Versicherungsunternehmen		Grundstücks- und Wohnungswesen		Übrige Wirtschaftsbereiche		Öffentliche Unternehmen insgesamt	
	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>2</sup>	1000	v.H. <sup>3</sup>
1994 <sup>1</sup>	210,3	55,1	38,7	24,5	1 064,2	51,7	-	-	35,6	15,5	646,2	3,5	1995,0	7,2
1995	276,8	75,4	58,9	37,8	955,2	48,0	391,5	35,0	47,0	19,5	272,5	1,1	1984,0	7,2
1996	272,1	76,4	72,0	47,4	902,3	47,0	389,0	35,6	50,2	20,0	343,8	1,5	2029,3	7,5
1997	257,9	74,8	78,7	53,5	857,7	46,7	390,0	36,0	52,6	20,4	339,9	1,5	1976,8	7,4 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen nicht aus Übrige Wirtschaftsbereiche ausgliederbar.

<sup>2</sup> Anteil an den Beschäftigten aller Unternehmen des Wirtschaftsbereichs.

<sup>3</sup> Anteil an den Beschäftigten aller Unternehmen.

<sup>4</sup> Anteil an den Beschäftigten aller öffentlichen Unternehmen ohne Land- und Forstwirtschaft: 7,5 v.H.

Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

Tabelle 7

### Beschäftigte öffentlicher Unternehmen nach Rechtsformen der Unternehmen 1994 bis 1997

Jahr	Rechtsform öffentlicher Unternehmen						öffentliche Unternehmen insgesamt		
	privatrechtlich			öffentlich-rechtlich					
	zusammen	darunter: 100 v. H. öffentlich		zusammen	darunter Eigenbetriebe				
	1000	v.H.		1000	v.H.				
1994	1.213,9	1.075,5		88,6	781,1	339,3		43,4	1.995,0
1995	1.454,5	1.339,8		92,1	529,6	103,2		19,5	1.984,0
1996	1.486,7	1.376,8		92,6	542,8	117,7		21,7	2.029,4
1997	1.422,3	1.097,9		77,2	554,5	123,9		22,3	1.976,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, eigene Berechnungen.

#### d) Zusammenfassung der Ergebnisse

Die erfassten Daten machen deutlich, dass die öffentlichen Unternehmen trotz Privatisierungen im vergangenen Jahrzehnt nach wie vor einen wichtigen Faktor in der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland bilden. Zusammenfassend lässt sich die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen (Stand 1997) folgendermaßen darstellen:

- Mit einer **Bruttowertschöpfung** in Höhe von 291,2 Mrd. DM (148,9 Mrd. €) entfielen auf die öffentlichen Unternehmen 9,7 v.H. der Bruttowertschöpfung aller Unternehmen und 8,4 v.H. der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland.
- Mit **Bruttoanlageinvestitionen** in Höhe von 99,2 Mrd. DM (50,7 Mrd. €) tätigten die öffentlichen Unternehmen 13,8 v. H. der Investitionen aller Unternehmen und 12,3 v.H. aller Investitionen in Deutschland.
- Mit 1.976.800 **Beschäftigten** waren 7,4 v.H. der Beschäftigten aller Unternehmen, 6,2 v.H. aller abhängig Beschäftigten und 5,5 v.H. aller Erwerbstätigen in Deutschland Mitarbeiter öffentlicher Unternehmen.

Die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen konzentriert sich in Deutschland auf die Infrastrukturbereiche im engeren und weiteren Sinne, wie folgende Zahlen (1997) zeigen:

- Im Bereich der **Versorgung mit Elektrizität, Gas, Fernwärme und Wasser** waren öffentliche Unternehmen mit 45,6 v.H. an der Bruttowertschöpfung, mit 89,4 v.H. an den Bruttoanlageinvestitionen und mit 74,8 v.H. an der Beschäftigtenzahl des gesamten Wirtschaftsbereichs beteiligt.
- Für die öffentlichen Unternehmen in der **Entsorgungswirtschaft** sind die entsprechenden Zahlen 71,0 v.H. der Bruttowertschöpfung, 69,3 v.H. der Bruttoanlageinvestitionen und 53,5 v.H. der Beschäftigten aller Entsorgungsunternehmen.
- Im Wirtschaftsbereich **Verkehr und Nachrichtenwesen** beschäftigten öffentliche Unternehmen 46,7 v.H. aller Arbeitnehmer, erzielten 56,8 v.H. der Bruttowertschöpfung und tätigten 58,0 v.H. der Bruttoanlageinvestitionen.
- Im Wirtschaftsbereich **Grundstücks- und Wohnungswesen** betrug der Anteil der öffentlichen Unternehmen an der Bruttowertschöpfung 3,5 v.H., an den Bruttoanlageinvestitionen 6,3 v.H., und es waren 20,3 v.H. der Beschäftigten bei öffentlichen Unternehmen angestellt;

- Öffentliche **Banken und Versicherungsunternehmen** waren mit 45,9 v.H. an der Bruttowertschöpfung und mit 8,1 v.H. an den Bruttoanlageinvestitionen beteiligt; sie beschäftigten 36,0 v.H. aller Arbeitnehmer dieses Wirtschaftsbereichs.

Öffentliche Unternehmen sind in weiteren Dienstleistungsbereichen stark vertreten, was sich jedoch derzeit mit den verfügbaren statistischen Verfahren nicht darstellen lässt. In Industrie und Handel, aber auch in vielen anderen Dienstleistungsbereichen sowie in der Land- und Forstwirtschaft haben öffentliche Unternehmen dagegen in Deutschland nur geringe Bedeutung.

## **Was ist der CEEP?**

Der CEEP ist

- (1) der europäische Interessenverband
  - der Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung und
  - der Unternehmen und Organisationen, die Dienstleistungen im Allgemeininteresse erbringen, unabhängig von ihrer Trägerschaft;
- (2) der europäische Verband der öffentlichen Arbeitgeber und als solcher einer der drei von der EU-Kommission anerkannten europäischen Sozialpartner.

## **Interessenvertretung**

Der CEEP vertritt mit seinem Büro in Brüssel die Interessen seiner Mitglieder gegenüber den europäischen Institutionen. Er verfügt über ausgezeichnete Kontakte zu den Dienststellen der EU-Kommission und zu anderen europäischen Institutionen wie dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss. Sein Status als europäischer Sozialpartner ermöglicht ihm Zugang zu Gesprächspartnern höchsten Ranges bis hin zu den Mitgliedern und zum Präsidenten der EU-Kommission. Von den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission wird der CEEP regelmäßig im Zuge der Vorbereitung und Ausarbeitung von Verordnungen, Richtlinien und sonstigen Rechtsvorschriften, die für seine Mitglieder von Bedeutung sind, zur Abgabe von Stellungnahmen aufgefordert und zu Konsultationen eingeladen. In zahlreiche Ausschüsse und beratende Gremien der europäischen Institutionen entsendet der CEEP Vertreter und Beobachter. Über diese Kontakte holt der CEEP ständig Informationen über die für seine Mitglieder bedeutsamen Entwicklungen auf europäischer Ebene ein. Er ist somit über die Vorhaben und Tätigkeiten der europäischen Institutionen stets hervorragend informiert und in der Lage, Stellung zu nehmen oder sonst wie initiativ zu werden, um die Interessen seiner Mitglieder frühzeitig einzubringen.

Dabei kooperiert der CEEP eng mit anderen europäischen Wirtschaftsverbänden. Seine Mitglieder gehören diesen sektorspezifischen Dachverbänden über ihre nationalen Fachverbände häufig selbst an, nutzen aber den CEEP mit seinem Gewicht als Sozialpartner und als der europäische Verband, der übergreifend die Interessen der Dienstleistungen im Allgemeininteresse erbringenden Unternehmen und Organisationen wahrnimmt, zusätzlich als schlagkräftiges Instrument der Interessenvertretung in Brüssel.

Der CEEP ist – häufig in Verbindung mit der EU-Kommission und mit anderen Sozialpartnern – Ausrichter von Kongressen, Konferenzen und Seminaren zu Themen, die für seine Mitglieder von besonderer Bedeutung sind, darüber hinausgehend aber auch zu solchen, die generell die Weiterentwicklung der Europäischen Union betreffen. Im Auftrag und mit Förderung der EU-Kommission führt der CEEP verschiedentlich Forschungsprogramme durch.

### **Beteiligung am europäischen „Sozialen Dialog“**

Als sektorübergreifender europäischer Sozialpartner gestaltet der CEEP gemeinsam mit der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE) und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) den „Sozialen Dialog“ auf europäischer Ebene. Dabei handelt es sich um das im Sozialkapitel des EG-Vertrags verankerte Gesprächs- und Verhandlungsforum der Dachorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in Europa. Dem „Sozialen Dialog“ kommt hervorragende Bedeutung dadurch zu, dass die europäischen Sozialpartner damit erheblichen Einfluss auf die Sozialgesetzgebung (insbesondere die Arbeitsgesetzgebung) in der Europäischen Union ausüben können. Denn im Sozialkapitel des EG-Vertrags ist für bestimmte Fälle die Umsetzung von Vereinbarungen der europäischen Sozialpartner auf sozialpolitischem Gebiet durch die EU-Kommission und den Rat in europäische Rechtsnormen vorgesehen. Bei Anwendung dieses Verfahrens hat der Rat, wenn die Sozialpartner sich auf eine Vereinbarung verständigen, nur die Möglichkeit der Zustimmung oder der Ablehnung. Inhaltliche Änderungen sind ihm nicht möglich.

Im Interesse größerer Effizienz des „Sozialen Dialogs“ entwickelt der CEEP darüber hinaus Initiativen für eine bessere Koordination dieses branchenübergreifenden Dialogs mit dem sektoralen „Sozialen Dialog“, der im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen in verschiedenen Sektoren stattfindet.

Über eine Unterorganisation mit der Bezeichnung „Urban Transport Association“ sind Mitglieder des CEEP, die im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs tätig sind, auch an dem sektoralen europäischen „Sozialen Dialog“ für diesen Sektor beteiligt.

In seiner Sozialpartnerfunktion ist der CEEP auch Teilnehmer an dem von Vertretern des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank mit den Sozialpartnern geführten „Makroökonomischen Dialog“, bei dem über Wege zu nachhaltigem inflationsfreiem Wachstum als Voraussetzung für mehr Beschäftigung in Europa beraten wird.

## **Die Mitglieder des CEEP**

Die Mitglieder des CEEP sind:

- Unternehmen und Organisationen in den Sektoren Verkehr, Energie- und Wasserversorgung, Entsorgung, Wohnungswirtschaft, Post und Telekommunikation, Forschung, Kredit- und Versicherungswirtschaft sowie in weiteren öffentlichen Dienstleistungsbereichen
- Verbände solcher Unternehmen und Organisationen
- Arbeitgeberorganisationen des öffentlichen Sektors.

In einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehören dem CEEP auch öffentliche Industriebeteiligungen an. Die Mitgliedschaft im CEEP ist unabhängig von der Rechtsform der Unternehmen und Organisationen. Sie ist auch unabhängig davon, ob diese auf internationaler, nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene tätig sind. Entweder direkt oder über Verbandsmitgliedschaften wird der größte Teil der öffentlichen und öffentlichen Dienstleistungen erbringenden Unternehmen und Organisationen in der Europäischen Union durch den CEEP vertreten.

## **Die Struktur des CEEP**

Die Struktur des CEEP basiert auf der unmittelbaren und aktiven Mitwirkung seiner Mitglieder, die durch Experten in den Fachkommissionen vertreten sind, von denen die Stellungnahmen und Aktionen des Verbandes vorbereitet werden. Folgende Fachkommissionen bestehen:

- Soziale Angelegenheiten
- Makroökonomischer Dialog
- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Statistik
- Banken, Versicherungen und Finanzinstitute
- Umwelt
- Unternehmen, Wettbewerb und Binnenmarkt
- Energie
- Verkehr
- Forschung und Entwicklung
- Steuerfragen
- Kommunale Unternehmen
- Erweiterung
- Rechtsfragen

Die Mitglieder sind in nationalen Sektionen organisiert. Diese entsenden Delegierte in die beschlussfassenden Gremien des CEEP: Generalversammlung und Delegiertenausschuss. Von der Generalversammlung wird der Präsident des CEEP gewählt, dem die Realisierung der in den beschlussfassenden Gremien entwickelten Leitlinien obliegt. Er wird dabei von den Vorsitzenden der nationalen Sektionen als den Vizepräsidenten des CEEP unterstützt.

Die Generalversammlung ernennt auch den Generalsekretär, der das Büro des CEEP in Brüssel leitet. Aufgabe des Generalsekretärs und seiner Mitarbeiter ist die eigentliche Lobbyarbeit des Verbandes über Kontakte zu den europäischen Institutionen, den anderen Sozialpartnern und den Medien. Das Generalsekretariat hält auch den Kontakt zu den nationalen Sektionen und ihren Mitgliedern.

### **Die Deutsche Sektion des CEEP**

Die deutschen Mitglieder des CEEP bilden die Deutsche Sektion des Verbandes. Ihr Zweck ist die koordinierte und wirksame Vertretung der Unternehmen und Organisationen, die in Deutschland Dienstleistungen im Allgemeininteresse erbringen, beim CEEP und – über den CEEP – bei den Institutionen der Europäischen Union.

Die deutschen Mitgliedsunternehmen und -organisationen des CEEP sind in der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie in der Entsorgungswirtschaft, im Verkehr, in der Kreditwirtschaft, in der Wohnungswirtschaft, in der Forschung und im Bergbau sowie in weiteren Dienstleistungsbereichen tätig. Es handelt sich dabei sowohl um rein öffentliche und gemischt öffentlich-private Unternehmen als auch um Unternehmen, die sich nicht in öffentlicher Trägerschaft befinden. Neben Unternehmen und Organisationen, die Dienstleistungen im Allgemeininteresse erbringen, gehören der Deutschen Sektion des CEEP auch wichtige Fachverbände solcher Unternehmen und Organisationen sowie Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors an.

Die mehrmals im Jahr stattfindenden Mitgliederversammlungen der Deutschen Sektion dienen vor allem der Koordination des Vorgehens der deutschen Mitgliedsvertreter in den Gremien des CEEP und der europäischen Institutionen. Die Mitgliederversammlung wählt den Vorsitzenden der Deutschen Sektion sowie die deutschen Vertreter in den beschlussfassenden Organen des CEEP. Sie bestellt für jede der Kommissionen des CEEP

einen deutschen Sprecher, der die Tätigkeit der deutschen Vertreter in der jeweiligen Kommission koordiniert.

Der Vorsitzende unterhält ständige Kontakte zu den Organen des CEEP sowie zu den Institutionen der Europäischen Union. Er wird dabei vom Geschäftsführer unterstützt, der das Sekretariat der Deutschen Sektion in Berlin leitet.

### **CEEP (Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft)**

Präsident: João Cravinho  
Vizepräsident: Jean Paul Bailly  
Generalsekretär: Reiner Plaßmann

15, Rue de la Charité, Bte. 12  
1210 Brüssel (Belgien)

Tel. (00322) 219 2798  
Fax (00322) 218 1213  
e-mail: [ceep@interweb.be](mailto:ceep@interweb.be)  
[www.ceep.org](http://www.ceep.org)

### **Deutsche Sektion des CEEP**

Vorsitzender: Michael Schöneich  
Geschäftsführer: Wolf Leetz

Sponholzstraße 11  
12159 Berlin

Tel. (030) 852 10 45  
Fax (030) 852 51 11  
e-mail: [goew.dsceep@t-online.de](mailto:goew.dsceep@t-online.de)

## **Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft**

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Bisher sind 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-Dieter Imhoff, 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)
- Heft 14 Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefirtschaftsrecht, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietmar Bräunig, Heinrich Decker, Alfred Feuerborn, Fritz Gautier, Jörg-Michael Gleitze, Friedrich Wilhelm Held, Klaus Heugel und Hermann Zemlin (1995)
- Heft 15 Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, CEEP – Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Hrsg.) (1996)
- Heft 16 Öffentliche Unternehmen – eine Alternative zur Privatisierung, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen, mit Beiträgen von Helmut Arens, Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Claus Förster, Heiderose Förster und Fritz Gautier (1996)
- Heft 17 Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998)
- Heft 18 Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Dokumentation der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft – CEEP – (2001)