

Mühlenkamp | Schulz-Nieswandt | Krajewski | Theuvsen [Hrsg.]

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis



Nomos

Holger Mühlenkamp | Frank Schulz-Nieswandt
Markus Krajewski | Ludwig Theuvsen [Hrsg.]

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

Till Ackermann | Harald Albuschkat | Gerold Ambrosius | Daniel Brand | Dietrich Dickertmann | Christoph Gebele | Marcus Gersinske | Dorothea Greiling | André Grüttner | Heike Höhnscheid | Robert Holländer | Jana Juric | Steffen Kerth | Folkert Kiepe | Maike Kilian | Ulrich Kirchhoff | Wolfgang Köck | Markus Krajewski | Kathrin Kraus | Thomas Lenk | Jörg Lindenmeier | Anja Maurus | Reiner Metz † | Holger Mühlenkamp | Ulf Papenfuß | Moritz Reese | Karsten Rohlf | Oliver Rottmann | Christina Schaefer | Martin Schäfer | Ulrich Scheele | Frank Schulz-Nieswandt | Nicolas Sonder | Lars Steinhauer | Hans Gerhard Strohe | Holger Thärichen | Ludwig Theuvsen | Dieter Tscheulin | Meinhard Zistel



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-0368-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8083-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Einführende Vorbemerkungen

Das menschliche Wesen braucht im Vergleich zu den meisten anderen Säugetieren sehr lange, in der Regel 9 Monate, bis zur Geburt. Manche Artefakte des Menschen benötigen noch viel länger, um in die Welt gesetzt zu werden. Das vorliegende Handbuch ist ein Beispiel hierfür. Umso mehr freuen sich die Herausgeber, nunmehr das Produkt der gesellschaftlichen Nutzung und dem fachlichen Diskurs freizugeben.

Zu danken ist dem Verlag für seine große und zugleich erheblich strapazierte Geduld und seine professionelle organisatorisch-technische Unterstützung in der finalen Phase der Produktherstellung. Obwohl schon einige Jahre zurückliegend, ist nunmehr für eine Spende von RheinEnergie AG, der PricewaterhouseCoopers GmbH und dem Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) an die Universität zu Köln als Anschubhilfe in der Startphase der Herausgeber-schaft zu danken. Konzeptionell liegt das Werk in der wissenschaftlichen Autonomie der Herausgeber. Man wird den Beiträgen überwiegend die Signatur entnehmen können, aus einer wissenschaftlichen, also kritisch-skeptisch distanzierten Haltung heraus dem Gegenstand des Öffentlichen Wirtschaftens gegenüber positiv-offen zu sein. Einem vereinfachten Mythos der Wertfreiheit der Wissenschaft wird man nicht nachkommen können, sprechen viele Befunde der Forschung doch erst im Lichte von erhellenden Werten zu uns. Diesen Zusammenhang von Erkenntnis und Wertbezug hat bereits Max Weber in seiner von der neu-kantianischen Wissenschaftslehre geprägte Klassiker des Werturteilsfreiheitspostulates so gesehen. Man muss ihn dazu nur auch im Original lesen und verstehen. Und ohne Konzeptionen des guten Lebens und des gelingenden Zusammenlebens einer rechtlich und politisch geordneten Gesellschaft ist der Gegenstand nicht abzuhandeln. Zum Gegenstand selbst sind gleich noch einige einleitende Vorbemerkungen zu machen.

Das Handbuch ist als ein Beitrag zur Orientierung in Wissenschaft und verbandlicher bzw. unternehmerischer Praxis und Politik gedacht. An der Produktion der Beiträge war die Wissenschaft ebenso beteiligt wie die fachliche Praxis. So soll das Handbuch eine Gabe von Wissenschaft und Praxis für die Wissenschaft und Praxis sein.

Inhaltlich sind natürlich die Autor*innen für die jeweiligen Beiträge verantwortlich. Die jeweils federführenden Autor*innen haben die Herausgeber vor allem, aber nicht nur, aus dem Kreis des Wissenschaftlichen Beirates des bvöd (ehemals GÖW) heraus gesucht und gefunden. Sie haben sich zum Teil jeweils ein Team der Autor*innenschaft zusammengestellt. Allen Autor*innen ist herzlich zu danken. Mit Blick auf diese Zusammensetzung der Autor*innenschaft ist an unseren fachlich sehr geschätzten, liebenswerten Kollegen Reiner Metz vom VDV zu erinnern. Er verstarb vor Fertigstellung des Beitrages des von ihm zusammengestellten Teams überraschend. Schock und Trauer löste sein Tod aus. Er bleibt uns in guter Erinnerung.

Der dreigliedrige Aufbau des Handbuchs folgt im Kern einer dualen Struktur (B.: „Grundlagen“ und C.: „Sektorale Betrachtungen“). Zuvor (A.: „Gegenstand“) wird der Betrachtungsgegenstand geschichtlich beleuchtet und empirisch vermessen. Zunächst führt Ambrosius in diesem Teil des Handbuchs in die „Geschichte der öffentlichen Wirtschaft“ ein. Zu diesem ersten Teil gehören sodann die Beiträge von Dickertmann & Strohe zu „Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft“, dabei auf umfangreichen Vorarbeiten der beiden Verfasser in einem Beiheft der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU) aufbau-

end, sowie von Papenfuß & Steinhauer zur „Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich“.

Im zweiten Teil (B.: „Grundlagen“) kommen die Einzeldisziplinen, insbesondere die Rechtswissenschaft (Krajewski, Kraus & Sonder), die Volkswirtschaftslehre (Lenk, Rottmann & Kilian) und die Betriebswirtschaftslehre (Greiling, Schaefer & Theuvsen) zu Wort, der Einsicht folgend, dass der Gegenstand angemessen nur multi-disziplinär zu behandeln ist. Dabei kann es theorie-, methoden- oder Befunde-bezogen auch zu Schnittmengen zwischen den verschiedenen Einzeldisziplinen kommen, was zumindest partiell die Multi- in eine Inter-Disziplinarität transformiert. Dies prägt vor allem den aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive verfassten Beitrag von Schulz-Nieswandt & Greiling am Ende diesen Hauptteils, der bewusst als Bindeglied zwischen diesem, grundlagenorientierten Teil und dem weiteren, sektoral strukturierten dritten Teil des Handbuchs konzipiert und zu verstehen ist. Die sozialwissenschaftliche Betrachtung am Ende dieses ersten Teils zur Gegenstandsbestimmung ist dementsprechend keine Residualanalyse in Bezug auf die anderen genannten Einzeldisziplinen, sondern bemüht sich um eine eher ganzheitlich-integrative Klammer und leitet auf diese Weise zu den sektoral gegliederten Beiträgen des Handbuchs über.

Hier, im Teil C machen sich zentrale Perspektiven der Gegenstandsanalyse der wissenschaftlichen Einzeldisziplinen produktiv bemerkbar. Die Sektoren („Verkehr“ von Ackermann u. a., „Wasser“ von Scheele & Holländer, „Abfall“ von Holländer u. a., „Wohnen“ von Rottmann u. a., „Kreditwesen“ von Kirchhoff sowie „Gesundheit“ von Tschulin u. a.) sind hoch komplex, nicht nur wegen der alle Sektoren und damit auch die Sektoren adressierenden Beiträge kennzeichnenden Verrechtlichung und politischen Regulierung, der Europäisierung und Internationalisierung bzw. Globalisierung, sondern auch aufgrund der beschleunigten Technologieentwicklungen und infolge des sozialen Wandels. Das zeigt sich in den Konturen des historischen Wandels der jeweiligen Sektoren.

Die Auswahl der Sektoren war fachlich durchdacht, folgte aber auch Machbarkeitserwägungen. So bleiben einige Sektoren (sei es Bildung und Kultur, Friedhofswesen, Telekommunikation, Rundfunk usw.) aus Gründen des Umfangs bewusst ausgespart. Dass das wichtige Kapitel „Energie“ fehlt, war dagegen so nicht geplant. Verlag und Herausgeber werden sich bemühen, die entstandene Lücke nachholend zu füllen.

Das Verständnis von Öffentlicher Wirtschaft bzw. vom Öffentlichen Wirtschaften ist geprägt durch das Spannungsfeld, das eröffnet ist zwischen den beiden Polen des institutionellen Blicks einerseits und des funktionalen Blicks andererseits. Einerseits kann der trägerschaftliche Blick dominieren und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in staatlicher Trägerschaft zum konstitutiven Anker der Analyse erklären. Andererseits kann der Fokus auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in äqui-funktionalen Arrangements und somit in trägerschaftlich vielfältigen Formen gelegt werden. Die, historisch gesehen, keineswegs neue Differenz beider Zugänge zum Gegenstand (vgl. nochmals den in dem vorliegenden Band einführenden Beitrag von Ambrosius zur Geschichte des Gegenstandes) ist beträchtlich und nicht nur ordnungspolitisch folgenreich. Beiden morphologischen Zugangspfaden gemeinsam ist aber immerhin die Annahme, es gäbe öffentliche, zumindest öffentlich relevante Aufgaben, die einer Erfüllung bzw. Erledigung bedürfen. Selbst diese Annahme ist im Lichte der gesellschaftlich umkämpften Ideengeschichte nicht selbstverständlich. Mit Blick auf die Schnittfläche zwischen der Lehre öffentlicher Aufgaben und der Tradition der Gemeinwirtschaftslehre kann das Problem auch so re-formuliert

werden, dass die Erfüllung von Gemeinwirtschaftsaufgaben in öffentlicher, freier und privater Trägerschaft erfolgen kann. Einige neuere Konturen der Diskussion um Inhouse, Regulierung sowie Marktöffnung werden hieran bereits sichtbar. Die ältere Lehre der Gemischtwirtschaftlichkeit nimmt neuere Diskussionen zu den Formen von Public Private Partnerships vorweg. Vieles ist zudem technologiegetrieben – im Zeitalter der Digitalisierung oft mehr als je zuvor – und im Zuge des sozialen Wandels komplizierter geworden und muss heute theoretisch differenzierter betrachtet werden.

Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, die um Rolle und Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft (immer) wieder geführt werden und wurden, sind in den vergangenen drei Jahrzehnten durch Entwicklungen auf europäischer Ebene überlagert und geprägt worden. Entgegen mancher populärer Sichtweise ist es jedoch verkürzt, von einem Gegensatz zwischen „deutscher Daseinsvorsorge“ und „europäischer Liberalisierung“ auszugehen. Die Beiträge zu den einzelnen Sektoren in diesem Band machen deutlich, dass die europäische Rahmung der öffentlichen Wirtschaft keineswegs homogen ist und, dass das Verhältnis von Markt, Staat und Gesellschaft auch auf EU-Ebene immer wieder neu vermessen werden muss.

An diesem Punkt dieser einleitenden Vorbemerkungen kann auch verständlich gemacht werden, wieso bzw. warum der Beitrag von Mühlenkamp zum Effizienz-Thema außerhalb der Reinkultur der einzeldisziplinären Kapitel in besonderer Weise platziert ist. Effizienz ist wohl die zentrale konstitutive Kategorie im epistemologischen Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaften. Vor allem in dem ideologisierten Streitfeld zwischen Gemeinwirtschaft und Privaterwerbswirtschaft, zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaften sind stereotypische Vor(aus)urteile wirksam. Mühlenkamp beschäftigt sich mit der Evidenzlage der empirischen Befunde zur Frage, wie es vergleichend um die jeweilige Effizienz öffentlicher und privater Wirtschaftssubjekte gestellt ist. Die Ergebnisse fallen hochgradig differenziert aus. Mühlenkamp macht zugleich deutlich, dass die empirische Frage immer auf die notwendigen theoretischen Konzeptualisierungen verweist.

Bleiben einige Sektoren in der Konzeption des vorliegenden Handbuchs ausgespart, so sind mit Blick auf die institutionelle/funktionale Gegenstandsbestimmung öffentlichen Wirtschaftens weitere volkswirtschaftlich hoch bedeutsame Sektoren explizit und intentional unberücksichtigt geblieben. Die Sozialwirtschaft und andere Formen der Not-for-Profit-Wirtschaft sowie das Genossenschaftswesen werden, trotz durchaus denkbarer und plausibler Argumentationen zu den Schnittflächen (z. B. im Lichte einer Logik der einzelwirtschaftlichen Sachzieldominanz bzw. der wohlfahrtspolitisch positiven Externalitäten) dennoch nicht abgehandelt. Die Gründe werden bei Schulz-Nieswandt & Greiling vertieft dargelegt, verweisen aber im Kern auf die soeben skizzierte Gegenstandsbestimmung. Das sind theoriefundierte konzeptionelle Gründe. Es gibt auch praktische Erwägungen: Zur Sozialwirtschaft ist im Nomos-Verlag jüngst ein Handbuch erschienen; zum Genossenschaftswesen ist ein umfangreiches multi-disziplinäres Handbuch unter der Federführung des Kölner Seminars für Genossenschaftswesen in Vorbereitung.

Immerhin haben wir das Wohnen und das Gesundheitswesen aufgenommen, da hier öffentliche Unternehmen eine bedeutsame Rolle spielen. Im Fall der Langzeitpflege und auch der Hilfe für Menschen mit Behinderungen geht es doch deutlicher um regulierte Quasi-Märkte, in denen der Wettbewerb zwischen freien und privaten Trägern gegenüber der öffentlichen Sicherstellung der Leistungserbringung dominiert.

Am Ende dieser kurzen einleitenden Vorbemerkungen wollen wir als Herausgeber noch einmal allen beteiligten Personen und Institutionen herzlich Dank sagen. Mit Blick auf die Leser*innen, die das Werk nutzen werden, wünschen wir einen relevanten Ertrag in der Lektüre. Der Kritik werden wir uns lernfähig öffnen. Auch hoffen wir, dass der Idee des öffentlichen Wirtschaftens durch dieses Handbuch etwas mehr Wertschätzung und Respekt gezollt wird als es oftmals im langen Zeitalter der Ideologien seit der Sattelzeit der Französischen Revolution der Fall war und ist. Als zur Skepsis verpflichtete Wissenschaft wissen wir sehr genau zwischen Idee und sozialer Wirklichkeit zu unterscheiden. Zur Forschung zum Gegenstand gehört auch das historische Wissen um sinnentstellende Transformationen und erwerbswirtschaftsorientierte Konvergenzen. Managementfehlverhalten ist wie in der privaten Wirtschaft auch im Bereich der Öffentlichen Wirtschaft immer wieder ein gravierendes Problem, das die Idee zur Entwertung führt. Und die Politik trägt oftmals und immer wieder ihren Teil zu den Fehlentwicklungen bei, auch, weil sie die Idee nicht versteht oder interessensbedingt verstehen will. Sollte das Handbuch zur Bewältigung dieser und anderer Herausforderungen beitragen, wäre dies mehr, als wir am Beginn unseres gemeinsamen Projekts zu hoffen wagten.

Januar 2019

Die Herausgeber

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Einführende Vorbemerkungen | 5 |
| A. Gegenstand | |
| Geschichte der öffentlichen Wirtschaft | 25 |
| <i>Gerold Ambrosius</i> | |
| Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft | 55 |
| <i>Dietrich Dickertmann und Hans Gerhard Strohe</i> | |
| Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich – Ein empirischer Überblick | 192 |
| <i>Ulf Papenfuß und Lars Steinbauer</i> | |
| B. Grundlagen | |
| Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft | 205 |
| <i>Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder</i> | |
| Volkswirtschaftslehre | 268 |
| <i>Thomas Lenk, Oliver Rottmann und Maike Kilian</i> | |
| Betriebswirtschaftslehre | 300 |
| <i>Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen</i> | |
| Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen | 339 |
| <i>Holger Mühlenkamp</i> | |
| Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften | 385 |
| <i>Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling</i> | |
| C. Sektorale Betrachtungen | |
| Verkehr | 429 |
| <i>Till Ackermann, Harald Albuschkat, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Heike Höhn-scheid, Steffen Kerth, Folkert Kiepe, Reiner Metz †, Martin Schäfer, Meinhard Zistel</i> | |
| Wasserwirtschaft im Wandel | 526 |
| <i>Ulrich Scheele und Robert Holländer</i> | |
| Der Rechtsrahmen für Wasserversorgung- und Abwasserentsorgung in Deutschland Verfassungsrecht – Europarecht – Verwaltungsrecht – Organisation | 574 |
| <i>Wolfgang Köck</i> | |
| Abfallwirtschaft im Wandel – Herausforderung für die Kommunen | 603 |
| <i>Robert Holländer, Moritz Reese, Ulrich Scheele und Holger Thärichen</i> | |
| Kommunale Wohnungswirtschaft | 639 |
| <i>Oliver Rottmann, André Grüttner und LWB Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH</i> | |

Inhaltsübersicht

| | |
|---|-----|
| Öffentliche Kreditinstitute | 659 |
| <i>Ulrich Kirchhoff</i> | |
| Das Öffentliche Gesundheitswesen in Deutschland | 706 |
| <i>Dieter K. Tscheulin, Jörg Lindenmeier, Christoph Gebele, Karsten Rohlf, Jana Juric und Anja Maurus</i> | |
| Autorenverzeichnis | 736 |
| Sachregister | 739 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Einführende Vorbemerkungen | 5 |
| A. Gegenstand | |
| Geschichte der öffentlichen Wirtschaft | 25 |
| <i>Gerold Ambrosius</i> | |
| I. Einleitung | 25 |
| II. Umfang und Struktur | 25 |
| III. Theorie und Programmatik | 27 |
| 1. 19. Jahrhundert bis 1914 | 28 |
| 2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939 | 29 |
| 3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute | 31 |
| IV. Gründe der Entstehung, Führung und Privatisierung | 32 |
| 1. 19. Jahrhundert bis 1914 | 32 |
| 2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939 | 33 |
| 3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute | 34 |
| V. Rechtliche Rahmenbedingungen | 36 |
| 1. 19. Jahrhundert bis 1914 | 36 |
| 2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939 | 37 |
| 3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute | 38 |
| VI. Organisations- und Rechtsformen | 39 |
| 1. Öffentlich-rechtliche Formen | 40 |
| 2. Privatrechtliche Formen | 42 |
| VII. Regulierung, Prüfung und Steuerung | 44 |
| 1. 19. Jahrhundert bis 1914 | 44 |
| 2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939 | 45 |
| 3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute | 48 |
| VIII. Zusammenfassung | 50 |
| Literatur | 52 |
| Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft | 55 |
| <i>Dietrich Dickertmann und Hans Gerhard Strohe</i> | |
| I. „Öffentliche Wirtschaft“: Standortbestimmungen und Abgrenzungen | 55 |
| 1. Eine Außenansicht: Das Sektorenmodell | 55 |
| 2. Zwei Innenansichten: Das Schalen- und das Feldermodell | 58 |
| a) Das Schalenmodell des Statistischen Bundesamtes | 58 |
| b) Das (additive) Feldermodell | 63 |
| 3. Aufbau der weiteren Untersuchung | 68 |

| | |
|--|-----|
| II. Versuch einer Bestandsaufnahme der „öffentlichen Wirtschaft“ | 69 |
| 1. Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Feld 2) | 70 |
| a) Überblick | 70 |
| b) Ausgewählte Bilanzdaten | 76 |
| c) Zwischenergebnisse | 86 |
| 2. Zweckverbände (Feld 3): Teilmenge der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen | 90 |
| 3. Sparkassen-Finanzgruppe (Feld 4) | 94 |
| a) Landesbanken | 95 |
| b) Sparkassen, DekaBank, Landesbausparkassen und Versicherungen | 97 |
| c) Deutsche Bundesbank: Bilanzdaten der Sparkassen-Finanzgruppe | 98 |
| d) Exkurs: Stiftungsengagement der Sparkassen-Finanzgruppe | 102 |
| 4. Kreditinstitute mit Sonderaufgaben (Feld 5) | 104 |
| a) Institute im Überblick | 105 |
| b) Bilanzdaten der Kreditinstitute mit Sonderaufgaben | 106 |
| c) Öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten | 108 |
| d) Datenerhebung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken | 109 |
| e) Zwischenergebnisse für die Felder 4 und 5 | 111 |
| 5. Zusatzversorgungseinrichtungen der Gebietskörperschaften (Feld 6) | 115 |
| a) Öffentliche Einrichtungen mit geringem Bekanntheitsgrad | 115 |
| b) Statistische Erfassung durch die Deutsche Bundesbank | 117 |
| c) Zwischenergebnisse | 120 |
| 6. Sonderfall I: Deutsche Bundesbank (Feld 7) | 121 |
| a) Deutsche Bundesbank mit unabhängigem Status | 121 |
| b) Verwaltung von Sondervermögen öffentlicher Haushalte | 124 |
| c) Eigene Stiftung „Geld und Währung“ | 131 |
| d) Exkurs: Eigene Beteiligungen | 132 |
| 7. Sonderfall II: Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten (Feld 8) ... | 133 |
| a) Hinweise aus dem Statistischen Bundesamt sowie gesetzliche Vorgaben | 133 |
| b) Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten | 134 |
| c) Einheiten der „öffentlichen Wirtschaft“ im Rundfunk- und Fernsehbereich | 137 |
| d) Landesmedienanstalten: Öffentliche Aufgabenträger im Schatten | 141 |
| e) Beteiligungen und Stiftungen der Rundfunk- und Fernsehanstalten | 143 |
| f) Zwischenergebnisse | 146 |
| 8. Sonderfall III: Stiftungen der öffentlichen Haushalte (Feld 9) | 149 |
| a) Eine erste Standortbestimmung: Mittelbare und unmittelbare Stiftungen | 149 |
| b) Eine zweite Standortbestimmung: Stiftungen als Elemente der Extrahaushalte | 152 |
| c) Stiftungen des Bundes | 154 |
| d) Stiftungen der Bundesländer | 159 |
| e) Stiftungen der Gemeinden | 161 |
| f) Zwischenergebnisse | 164 |
| III. Ergebnisse und Empfehlungen | 166 |
| 1. Zusammenfassung der Darlegungen | 166 |

| | |
|---|------------|
| 2. Schlussfolgerungen und Vorschläge für notwendige Änderungen | 179 |
| Literatur | 183 |
| Relevanz öffentlicher Unternehmen für Public Policy und Public Management im internationalen Vergleich – Ein empirischer Überblick | 192 |
| <i>Ulf Papenfuß und Lars Steinbauer</i> | |
| I. Einführung und Motivation | 192 |
| II. Definitionshinweise und vorliegende Überblicksbeiträge | 193 |
| III. Untersuchungsdesign und Methodik | 193 |
| IV. Ergebnisse der Länderanalysen | 194 |
| 1. Österreich | 194 |
| 2. Schweiz | 195 |
| 3. Belgien | 195 |
| 4. Frankreich | 196 |
| 5. Griechenland | 196 |
| 6. Großbritannien | 196 |
| 7. Italien | 197 |
| 8. Niederlande | 198 |
| 9. Portugal | 198 |
| 10. Spanien | 198 |
| 11. Schweden | 199 |
| V. Fazit und weiterer Forschungsbedarf | 199 |
| Literatur | 200 |

B. Grundlagen

| | |
|--|------------|
| Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft | 205 |
| <i>Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder</i> | |
| I. Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen | 205 |
| 1. Recht der öffentlichen Wirtschaft | 205 |
| a) Gegenstandsbestimmung der öffentlichen Wirtschaft | 205 |
| b) Rechtlicher Rahmen der öffentlichen Wirtschaft | 206 |
| 2. Öffentliches Wirtschaftsrecht | 207 |
| 3. Rechtswissenschaft und öffentliche Wirtschaft | 207 |
| II. Rechtlicher Rahmen im Mehrebenensystem | 209 |
| 1. Wirtschaftsvölkerrecht | 209 |
| a) Welthandelsrecht | 210 |
| b) Investitionsschutzrecht | 213 |
| 2. Europarecht | 215 |
| a) Binnenmarkt | 215 |
| b) Wettbewerbsrecht | 219 |

| | |
|--|------------|
| c) Beihilfenrecht | 223 |
| d) Öffentliche Unternehmen | 226 |
| e) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse | 227 |
| f) Vergaberecht | 228 |
| 3. Verfassungsrecht | 230 |
| a) Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes | 230 |
| b) Grundrechtsschutz | 231 |
| c) Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen | 234 |
| d) Finanzverfassungs- und Haushaltsrecht | 236 |
| e) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung | 236 |
| 4. Landesrecht | 238 |
| a) Landesverfassungsrecht | 238 |
| b) Kommunales Wirtschaftsrecht | 239 |
| III. Organisations- und Handlungsformen der öffentlichen Wirtschaft | 243 |
| 1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen | 243 |
| a) Regie- und Eigenbetriebe | 243 |
| b) Zweckverbände und interkommunale Zusammenarbeit | 245 |
| c) Kommunalunternehmen | 246 |
| 2. Privatisierung und privatrechtliche Organisationsformen | 249 |
| 3. Gemischt-wirtschaftliche Formen (ÖPP/PPP) | 250 |
| a) Begriff | 250 |
| b) Rechtlicher Rahmen | 250 |
| c) Erscheinungsformen und Typen | 251 |
| 4. Rekommunalisierung | 252 |
| IV. Besondere Rechtsgebiete | 253 |
| 1. Steuerrecht | 253 |
| a) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen | 254 |
| b) Privatrechtliche Organisationsformen | 257 |
| 2. Arbeitsrecht | 258 |
| a) Angestellte und Beamte | 258 |
| b) Arbeitsrechtliche Folgen von Privatisierungen | 259 |
| 3. Compliance und Compliance Management | 261 |
| Literatur | 262 |
| Volkswirtschaftslehre | 268 |
| <i>Thomas Lenk, Oliver Rottmann und Maike Kilian</i> | |
| I. Aufgaben, Ziele und Handlungsoptionen des Staates im Rahmen einer Volkswirtschaft | 268 |
| 1. Ordnungstheoretischer Kontext und die Rolle des Staates in der Wirtschaft | 268 |
| 2. Marktversagen als Ursache öffentlicher Leistungserbringung in der Marktwirtschaft | 269 |
| a) Definition Marktversagen | 269 |
| b) Externe Effekte | 270 |

| | |
|--|-----|
| c) Natürliche Monopole | 271 |
| d) Öffentliche und meritorische Güter | 272 |
| 3. Zwischenfazit: Öffentliche Unternehmen als Instrument zur Behebung von Marktversagen? | 274 |
| II. Öffentliche Wirtschaft im Wandel: Vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden Staat“ | 275 |
| 1. Institutioneller Rahmen | 275 |
| 2. Daseinsvorsorge versus Wettbewerb? | 276 |
| 3. Das EU-Wettbewerbspostulat | 277 |
| 4. Das europäische Regulierungsmodell öffentlicher Dienstleistungen | 279 |
| 5. Institutionelle Arrangements zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen | 280 |
| a) Divergenz der Effizienzmaße: Kosteneffizienz versus Allokative Effizienz | 281 |
| b) Öffentliche versus private Leistungserstellung – Beitrag der Neuen Institutionenökonomik | 284 |
| c) Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen | 289 |
| d) Kooperationen im öffentlichen Wirtschaften | 295 |
| e) Rekommunalisierung/Rückverstaatlichung | 296 |
| Literatur | 297 |
| Betriebswirtschaftslehre | 300 |
| <i>Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen</i> | |
| I. Öffentliche Wirtschaft aus betriebswirtschaftlicher Perspektive | 300 |
| II. Betriebswirtschaftlich relevante Spezifika der öffentlichen Wirtschaft | 301 |
| III. Organisation | 304 |
| 1. Organisationsfragen im Überblick | 304 |
| 2. Public Corporate Governance | 306 |
| 3. Stakeholder-Management | 308 |
| IV. Rechnungswesen und Prüfungsregelungen | 311 |
| 1. Einzelunternehmensbezogene Rechnungslegungsvorschriften | 311 |
| 2. Konsolidierungsvorschriften | 315 |
| 3. Erweiterte Berichterstattung | 317 |
| 4. Internes Rechnungswesen | 320 |
| 5. Prüfungsregelungen | 321 |
| V. Finanzierung | 322 |
| 1. Innenfinanzierung | 323 |
| 2. Außenfinanzierung | 325 |
| VI. Personalmanagement | 328 |
| 1. Personalbeschaffung | 328 |
| 2. Anreizsysteme | 329 |
| VII. Nachhaltigkeitsmanagement | 330 |

| | |
|---|------------|
| VIII. Fazit | 332 |
| Literatur | 333 |
| Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen | 339 |
| <i>Holger Mühlenkamp</i> | |
| I. Einleitung | 339 |
| II. Ziele von Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft | 340 |
| III. Effizienz in abstrakter Form – das ökonomische Prinzip | 343 |
| IV. Effizienzkonzepte und Effizienzmessung | 344 |
| 1. Effizienz aus einzelwirtschaftlicher Sicht | 345 |
| a) Wirtschaftlichkeitsbegriffe und -kennzahlen der Betriebswirtschaftslehre | 345 |
| b) Mikroökonomische Betrachtung | 351 |
| 2. Effizienz aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive | 359 |
| a) Das Konzept des sozialen Überschusses und Markteffizienz bei vollkommener Konkurrenz | 359 |
| b) Markteffizienz bei monopolistischen Märkten | 361 |
| c) Notwendige Bedingungen für Markteffizienz und der Konflikt mit Gewineffizienz | 365 |
| d) Markteffizienz und (Preis-)Regulierung | 367 |
| V. Methoden des einzelwirtschaftlichen Effizienzvergleichs | 370 |
| 1. Die Grundidee der Effizienzgrenzenanalyse | 371 |
| 2. Stochastische Frontier Analyse (SFA) | 374 |
| 3. Data Envelopment Analysis (DEA) | 377 |
| VI. Empirische Evidenz zur Effizienz öffentlicher Unternehmen | 379 |
| Literatur | 382 |
| Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften | 385 |
| <i>Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling</i> | |
| Einleitende Vorbemerkungen orientierender Art | 385 |
| I. Grundüberlegungen zur Topographie des Beitrages im Gefüge der disziplinären Zugänge | 386 |
| II. Vektoren einer morphologischen Feld- und Gebildebestimmung | 389 |
| 1. Gemeinwirtschaft und Gewinnerzielung | 390 |
| 2. Staatsauffassungen als konstitutive Tiefenstruktur der Diskurse | 393 |
| a) Nachwächterstaat des liberalen Besitzindividualismus | 393 |
| b) Interventionsstaat | 393 |
| c) Daseinsvorsorge des Infrastrukturstaates | 394 |
| d) Schlanker Staat des New Public Managements | 394 |
| e) New Public Governance bzw. aktivierender Staat | 395 |

| | |
|--|-----|
| f) Der Staat der inklusiven Gesellschaft | 396 |
| g) Zwischenfazit | 396 |
| 3. Öffentliche Aufgaben in der Marktwirtschaft | 396 |
| 4. Funktionale Theorie öffentlicher Aufgaben und Marktöffnung | 401 |
| 5. Unternehmenstypenvielfalt in der sozialen Marktwirtschaft | 403 |
| 6. Theorie der meritorischen Konstruktion politischer Güter öffentlicher Relevanz | 406 |
| 7. Ein wohlfahrtstheoretisches Zwischenfazit | 408 |
| III. Öffentliches Wirtschaften und Verhaltensvielfalt öffentlicher Unternehmen | 409 |
| 1. Engere und weitere Auffassungen des öffentlichen Wirtschaftens | 409 |
| 2. Verhaltensausrprägungen öffentlicher Unternehmen | 413 |
| IV. Schlussfazit | 416 |
| Literatur | 418 |

C. Sektorale Betrachtungen

| | |
|--|-----|
| Verkehr | 429 |
| <i>Till Ackermann, Harald Albuschkat, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Heike Höhn- scheid, Steffen Kerth, Folkert Kiepe, Reiner Metz †, Martin Schäfer, Meinhard Zistel</i> | |
| I. Einführung | 429 |
| 1. Überblick | 429 |
| 2. Ordnungsrahmen | 439 |
| a) Europa | 439 |
| b) Bund | 442 |
| c) Länder | 445 |
| d) Kommunale Gebietskörperschaften | 446 |
| II. Straße | 446 |
| 1. Überblick | 446 |
| a) Organisation | 447 |
| b) Finanzierung | 448 |
| c) Nahverkehrsplanung | 459 |
| 2. Straßenbahnen und Bahnen besonderer Bauart | 460 |
| a) Gegenstand und Umfang: Vielfalt der Straßenbahnen | 460 |
| b) Geschichte und Entwicklung | 462 |
| c) Aktuelle Fragen und Kontroversen | 463 |
| 3. Zweisystembahnen / Tram-Trains | 464 |
| 4. Busverkehrsunternehmen | 465 |
| a) Nah- und Regionallinienverkehr | 465 |
| b) Fernlinienverkehr | 466 |
| 5. Umweltverbund | 467 |
| III. Eisenbahn | 473 |
| 1. Überblick (Einführung, Geschichte, Planung, Organisation, Finanzierung) | 473 |

| | |
|---|------------|
| 2. Infrastrukturbetreiber Eisenbahn | 475 |
| a) Allgemeines | 475 |
| b) Regulierung | 477 |
| c) Finanzierung | 477 |
| 3. Schienenverkehrsunternehmen | 479 |
| a) Schienenpersonennahverkehr (SPNV) | 479 |
| b) Personenfernverkehr (SPFV) | 485 |
| c) Schienengüterverkehr | 485 |
| IV. Luftverkehr | 487 |
| 1. Anfänge des Luftverkehrs | 487 |
| 2. Bedeutung des Luftverkehrs für den Wirtschaftsstandort Deutschland | 488 |
| 3. Internationale und nationale Organisationen | 489 |
| 4. Völkerrechtliche Vereinbarungen | 490 |
| 5. Europarechtliche Vorgaben | 491 |
| 6. Luftverkehrsgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland | 495 |
| 7. Luftverkehrsstandort Deutschland | 498 |
| 8. Luftverkehrsgesellschaften | 502 |
| 9. Ausblick | 504 |
| V. Koordinierung von Verkehren | 511 |
| 1. Überblick | 511 |
| 2. Verkehrskooperationen im ÖPNV | 511 |
| a) Entstehungsgeschichte und Motivation | 511 |
| b) Rechtliche Rahmenbedingungen | 512 |
| c) Formen der Kooperation | 512 |
| d) Erweiterung des Aufgabengebietes und Ausblick in die Zukunft | 513 |
| 3. Kombiniertes Ladungsverkehr | 514 |
| 4. Inter- und multimodale Personenverkehre | 515 |
| Literatur | 519 |
| Wasserwirtschaft im Wandel | 526 |
| <i>Ulrich Scheele und Robert Holländer</i> | |
| I. Einleitung | 526 |
| II. Die historische Entwicklung der Wasserwirtschaft | 527 |
| III. Wasserektor: Akteure und Strukturen | 529 |
| 1. Strukturmerkmale und Governance | 529 |
| 2. Die deutsche Wasserver- und Abwasserentsorgung: einige Fakten | 531 |
| IV. Die Diskussion über den Ordnungsrahmen in der Wasserwirtschaft | 533 |
| 1. Der Regelungsbedarf in der Wasserwirtschaft | 533 |
| 2. Wettbewerb als regulatives Element | 535 |
| 3. Die Debatte über Möglichkeiten und Grenzen einer sektorspezifischen Regulierung | 537 |
| 4. Rekommunalisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung | 538 |

| | |
|--|------------|
| V. Neue Herausforderungen an die Wasserwirtschaft | 540 |
| VI. Neue Handlungsoptionen für kommunale Wasserver- und Abwasserentsorger | 544 |
| 1. Wasserpreise und Tarifgestaltung | 544 |
| 2. Wasserrechtsverfahren und ortsnahe Versorgung | 547 |
| 3. Szenarien und Planung unter Unsicherheit | 550 |
| 4. Asset management | 552 |
| 5. Planung resilienter Infrastrukturen | 553 |
| VII. Transformationsprozesse in der kommunalen Wasserwirtschaft | 556 |
| 1. Innovationen in der Wasserwirtschaft | 556 |
| 2. Neue Infrastrukturlösungen | 558 |
| VIII. Eine Zusammenfassung und ein Fazit | 562 |
| Literatur | 564 |
| Der Rechtsrahmen für Wasserversorgung- und Abwasserentsorgung in Deutschland | |
| Verfassungsrecht – Europarecht – Verwaltungsrecht – Organisation | 574 |
| <i>Wolfgang Köck</i> | |
| I. Einleitung | 574 |
| II. Verfassungsrecht: Wasserrecht im Bundesstaat | 574 |
| 1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Wasserrecht | 574 |
| a) Von der Rahmenkompetenz des Bundes zur konkurrierenden Kompetenz des Bundes mit begrenzten Abweichungsrechten der Länder | 574 |
| b) Der verfassungsrechtliche Rahmen des Abwasserrechts und des Rechts der Wasserversorgung | 575 |
| 2. Die Verteilung der Vollzugskompetenzen zwischen Bund und Ländern | 576 |
| III. Europarechtliche Vorgaben für das Wasserrecht | 576 |
| 1. Überblick | 576 |
| 2. Wasserrahmen-Richtlinie (WRRL) | 577 |
| 3. RL über die Behandlung von kommunalem Abwasser (RL 91/271/EWG) | 578 |
| 4. Industrie-Emissionsrichtlinie (RL 2010/75/EU) | 579 |
| 5. Sonstige wichtige europarechtliche Vorgaben, insbes. Düngemittel-Verordnung (VO Nr. 2003/2003), Nitratrichtlinie (RL 91/676/EWG) und Pflanzenschutzmittel-Verordnung (VO Nr. 1107/2009) | 580 |
| IV. Die Entwicklung des Gewässerschutzrechts in Deutschland | 582 |
| 1. Öffentlichrechtliche Bewirtschaftungsordnung | 582 |
| 2. Gewässerschutzrecht | 582 |
| a) Die Einhaltung von Technikstandards und insbesondere von daraus abgeleiteten Emissionsnormen als Mindestvoraussetzung für eine Abwassereinleitungserlaubnis | 582 |
| b) Qualitätsziele (Immissionsnormen): der Einfluss der WRRL | 583 |
| 3. Steuerungsinstrumente im deutschen Gewässerschutzrecht | 584 |

| | |
|---|-----|
| a) Genehmigungsvorbehalt für Gewässernutzungen | 584 |
| b) Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelt | 584 |
| c) Ausweisung von Schutzzonen (Wasserschutzgebiete) | 585 |
| d) Ge- und Verbote, insbes. Schutz von Gewässerrandstreifen | 586 |
| e) Wasserwirtschaftliche Planung mit Öffentlichkeitsbeteiligung | 587 |
| V. Das Recht der Abwasserentsorgung und der Trinkwasserversorgung | 587 |
| 1. Abwasserrecht | 587 |
| a) Der Abwasserbegriff im deutschen Gewässerschutzrecht | 587 |
| b) Grundlagen des Abwasserrechts in Deutschland | 588 |
| c) Abwasserstandards im deutschen Abwasserrecht | 589 |
| d) Die Bedeutung technischer Normen im Abwasserrecht | 591 |
| e) Die Verpflichtung zur Abwasserbeseitigung gemäß landesrechtlicher Aufgabenzuweisung | 592 |
| f) Umgang mit Klärschlamm | 593 |
| 2. Recht der öffentlichen Wasserversorgung; Trinkwasserrecht | 593 |
| a) Überblick | 593 |
| b) Die Sicherung der Trinkwasserressourcen: Grundwasserschutzrecht und Ausweisung von Wasserschutzgebieten | 594 |
| c) Die Trinkwasserverordnung | 596 |
| VI. Organisation der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung | 598 |
| 1. Zentralität und Dezentralität von Ver- und Entsorgung | 598 |
| 2. Stärkung des Wettbewerbs; Privatisierung | 599 |
| Literatur | 600 |
| Abfallwirtschaft im Wandel – Herausforderung für die Kommunen | 603 |
| <i>Robert Holländer, Moritz Reese, Ulrich Scheele und Holger Thärichen</i> | |
| I. Einleitung | 603 |
| 1. Wandel im Konsum | 603 |
| 2. Wandel im Abfall | 605 |
| II. Abriss der rechtlichen Entwicklung | 607 |
| 1. Anschluss- und Benutzungszwang | 608 |
| 2. Verwertung von Abfällen | 609 |
| 3. Europäische Aspekte | 612 |
| III. Auswirkungen der Rechtsentwicklung | 613 |
| 1. Der Kampf um den Abfall | 613 |
| 2. Abfalltrennung und Vermehrung der Entsorgungspfade | 617 |
| IV. Das Dilemma der öffentlichen Abfallwirtschaft | 621 |
| 1. Das kommunale Gebührenmodell als Steuerungsinstrument im Interesse der Ressourceneffizienz | 622 |
| 2. Ressourceneffizienz als öffentliches Gut | 623 |
| 3. Aktivierung der Mitwirkungsbereitschaft der Bürger | 627 |

| | |
|--|-----|
| 4. Abfallvermeidung und Wiederverwendung als Bestandteile eines kommunalen Zielsystems | 628 |
| V. Entwicklung und Perspektiven | 631 |
| Literatur | 635 |
| Kommunale Wohnungswirtschaft | 639 |
| <i>Oliver Rottmann, André Grüttner und LWB Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH</i> | |
| I Ökonomische Charakteristika des Wohnungsmarktes in Deutschland | 639 |
| a) Marktstruktur | 639 |
| b) Preisentwicklung | 641 |
| II Kommunale Wohnungswirtschaft | 644 |
| a) Die bundesdeutsche Wohnungspolitik seit 1945 und die Bedeutung der kommunalen Wohnungswirtschaft | 644 |
| b) Struktur des kommunalen Wohnungsangebotes | 646 |
| c) Perspektiven kommunaler Wohnungsunternehmen – Wirkungsfelder der kommunalen Wohnungswirtschaft vor dem Hintergrund unterschiedlicher Marktentwicklungen | 648 |
| d) Stadttrendite kommunaler Wohnungsunternehmen | 653 |
| III Fazit | 655 |
| Literatur | 656 |
| Öffentliche Kreditinstitute | 659 |
| <i>Ulrich Kirchhoff</i> | |
| I. Strukturen und Bedeutung öffentlicher Kreditinstitute in Deutschland | 659 |
| 1. Öffentliche Kreditinstitute | 659 |
| 2. Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft | 662 |
| 3. Instrumentalthese | 662 |
| 4. Zentrale Strukturmerkmale öffentlicher Kreditinstitute | 664 |
| a) Öffentlicher Auftrag als zentrale Legitimation | 664 |
| b) Regionalprinzip | 668 |
| c) Wirtschaftsförderungsfunktion | 670 |
| d) Wettbewerbsfunktion | 671 |
| II. Geschichte und Entwicklung ausgewählter öffentlicher Kreditinstitute | 675 |
| 1. Sparkassen-Finanzgruppe | 675 |
| a) Sparkassen | 677 |
| b) Landesbanken/DekaBank | 680 |
| c) Öffentliche Bausparkassen | 683 |
| 2. Banken mit Sonderaufgaben/Förderbanken und öffentlich-rechtliche Grundkreditanstalten | 684 |
| a) Beispiel: KfW-Bankengruppe als zentrales Förderinstitut des Bundes | 684 |

| | |
|--|------------|
| b) Weitere Förderinstitute auf Bundes- und regionaler Ebene im Überblick | 687 |
| c) Öffentlich-rechtliche Hypothekenbanken | 691 |
| III. Fazit | 692 |
| 1. Notwendigkeit der formellen Instrumentalisierung öffentlicher Kreditinstitute | 693 |
| 2. Prüfkriterien bei Privatisierungen/Schlussfolgerungen | 694 |
| 3. Notwendige Identität von Träger- und Eigeninteresse der Bank | 696 |
| 4. Schlussbetrachtung | 697 |
| Literatur | 698 |
| Das Öffentliche Gesundheitswesen in Deutschland | 706 |
| <i>Dieter K. Tschulin, Jörg Lindenmeier, Christoph Gebele, Karsten Rohlf, Jana Juric und Anja Maurus</i> | |
| I. Einführung | 706 |
| 1. Ausgangssituation | 706 |
| 2. Aufbau des deutschen Gesundheitswesens | 707 |
| a) Allgemeine Betrachtungen | 707 |
| b) Institutionelle Gliederung der Leistungserbringung im Gesundheitssektor ... | 711 |
| c) Ausgaben im Gesundheitswesen | 712 |
| II. Der Öffentliche Gesundheitsdienst | 714 |
| 1. Geschichte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes | 714 |
| 2. Aufgaben und Struktur des Öffentlichen Gesundheitsdienstes | 716 |
| III. Die Gesetzliche Krankenversicherung | 716 |
| 1. Versicherungsschutz und Organisation der Krankenversicherung | 716 |
| 2. Finanzierung des deutschen Gesundheitswesens durch die gesetzliche Krankenversicherung | 719 |
| 3. Strukturdaten zur Gesetzlichen Krankenversicherung | 720 |
| IV. Öffentliche Krankenhäuser | 724 |
| 1. Öffentliche Krankenhäuser als Träger der stationären Leistungserbringung | 724 |
| 2. Finanzierung des Krankenhaussektors | 725 |
| 3. Strukturdaten zu den öffentlichen Krankenhäusern | 727 |
| V. Ausblick | 730 |
| Literatur | 732 |
| Autorenverzeichnis | 736 |
| Sachregister | 739 |

A. Gegenstand

Geschichte der öffentlichen Wirtschaft

Gerold Ambrosius

I. Einleitung

Alle in diesem Handbuch behandelten Themen kann man unter historischer Perspektive betrachten. Dies ist hier zum einen deshalb nicht möglich, weil es den Rahmen eines knappen Überblicks über die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft sprengen würde. Außerdem ist das Wissen über ihre geschichtliche Entwicklung immer noch recht begrenzt. Es mussten daher Themen ausgewählt werden, die sowohl inhaltlich relevant als auch von Historikern bearbeitet worden sind. In zeitlicher Hinsicht musste ebenfalls eine Eingrenzung vorgenommen werden. Legt man eine weite Definition von ‚Staatlichkeit‘ zugrunde, gab es öffentliche Unternehmen schon in den altvorderasiatischen Reichen, in den antiken (Stadt-)Staaten, im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit. Hier beschränkt sich die Betrachtung auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts und das 20. Jahrhundert bis heute. Dabei werden drei Epochen unterschieden: (1) die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts bis 1914 – vornehmlich also die Zeit des Kaiserreichs –, (2) die Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939, (3) die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts bis heute. Die epochalen Abgrenzungen sind fließend. Das Anliegen des folgenden Beitrags ist einerseits, die Geschichte der öffentlichen Wirtschaft darzustellen, was durchaus als eigenständiger Wert begriffen wird. Vor allem aber soll das Verständnis für die aktuellen Fragen und Probleme öffentlicher Unternehmen verbessert werden. Damit wird im Sinne einer Hintergrundfolie ein Bezug zu den vorliegenden Handbuchartikeln ermöglicht. Die Beiträge sind vor diesem historischen Hintergrund besser einzuordnen. Dazu ist der Beitrag systematisch gegliedert und nur die einzelnen Kapitel sind chronologisch aufgebaut.

II. Umfang und Struktur

Selbst wenn sich die Darstellung auf die Zeit seit Mitte des 19. Jahrhunderts konzentriert, soll doch ein kurzer Blick auf die vorindustrielle, frühneuzeitliche Epoche des 17. und 18. Jahrhunderts geworfen werden (Ambrosius 1987; Boelcke 1981; Himmelmann 1986, S. 32 ff.). In ihr wurde allmählich klarer zwischen dem privaten Eigentum des Landesherrn und dem öffentlichen Eigentum der Gemeinschaft des sich herausbildenden Territorialstaates unterschieden. Von einer eindeutig definierten Staatlichkeit und damit öffentlichen Wirtschaft im heutigen Sinne konnte allerdings noch keine Rede sein. Vernachlässigt man diese Probleme und berücksichtigt auch die Kommunen, ist festzuhalten, dass es eine Vielzahl öffentlicher Unternehmen in ganz unterschiedlichen Wirtschaftszweigen gab: in der Land- und Forstwirtschaft, im Bergbau und Hüttenwesen (z.B. Domänen, Steinbrüche, Kalkwerke, Gipsmühlen, Ziegeleien), im Handwerk und Manufakturgewerbe (z.B. Walkmühlen, Bleichen, Uhrenmanufakturen, Glas- und Spiegelhütten, Porzellan-, Seiden- und sonstige Textilmanufakturen), im Handel (z.B. Verkaufseinrichtungen und Vorratsspeicher, Marktbetriebe und verschiedenste Handelsgesellschaften), im Kredit- und Versicherungswesen (z.B. Sparkassen und andere Kreditinstitute, Feuer-, Vieh- und Hagelversicherungen) und in manchen anderen Wirtschaftszweigen. Die Staaten und Gemeinden waren in jeder Hinsicht die bedeutendsten Handels- und Gewerbetreibenden im Zeitalter des Absolutismus/Merkantilismus. Dabei wandelte sich die Aufgabe der öffentlichen Wirtschaft auf staatlicher Ebene von der Finanzierung des Hofes und des Militärs zur Entwick-

lung der entstehenden Territorialwirtschaft. Öffentliche Unternehmen übernahmen in dieser Epoche Leistungs-, Regulierungs- und andere Funktionen.

Ein großer Teil des land- und forstwirtschaftlichen sowie des gewerblichen Produktivvermögens in staatlichem Eigentum wurde im Zusammenhang mit dem epochalen Wandel zur liberal-bürgerlichen Gesellschaft am Anfang des 19. Jahrhunderts privatisiert. Ein kleiner Teil blieb in staatlichem Eigentum – auch in der Hochphase des Liberalismus im zweiten Drittel des Jahrhunderts. Städte und Gemeinden waren von diesen Veränderungen allerdings weniger stark betroffen. Bestimmte Dienstleistungen, die man später als Daseinsvorsorge bezeichnete, gehörten traditionell zu den kommunalen Aufgaben und die kommunale Selbstverwaltung seit Anfang des 19. Jahrhunderts verstärkte noch dieses sozial-, hygiene- und sicherheitspolitische Engagement, das von Krankenhäusern über Bäder, Schlachthöfe und Entsorgungsanlagen bis zu Straßenbeleuchtungen und manchen anderen Diensten bzw. Einrichtungen reichte (Stern/Püttner 1965, S. 14 ff.). Quantitative Angaben zum Umfang der öffentlichen Wirtschaft gibt es für diese Zeit nicht. Zur Aktualität vgl. den Beitrag von Dickertmann & Strohe in diesem Band.

Auch zu ihrer langfristigen Entwicklung seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts liegen keine seriellen Daten vor. Die definitorischen, methodischen und sonstigen statistischen Probleme sind zu groß. Öffentliche, insbesondere kommunale Unternehmen breiteten sich zwar in immer mehr Wirtschaftszweigen aus, die Gewerbezahlungen des Statistischen Reichsamtes bis 1895 erfassten dennoch nur „gewerbsmäßig“ geführte Wirtschaftseinheiten – mit ihnen war die Absicht der Gewinnerzielung verbunden – und öffentliche nicht gesondert. Beispielsweise wurde die Wasserversorgung gewerbsmäßig betrieben und in die Statistik aufgenommen, die Wasserentsorgung nicht. Erst 1907 berücksichtigte die Reichsstatistik auch „nicht gewerbsmäßige“ Betriebe. 1925 dehnte man den Begriff des „Gewerbes“ außerdem auf Reichsbahn und Reichspost und auf soziale, sanitäre und andere, vornehmlich gemeinnützige Betriebe aus (Ambrosius 1984, S. 85 ff.). Die Statistik berücksichtigte nach außen hin selbstständige „Wirtschaftseinheiten“, d.h. die „Zusammenfassung der örtlichen Niederlassungen (Haupt- und Zweigniederlassungen zur Unternehmung [Firma]“ (Apfelstedt 1931). Besondere Probleme bereitete der Regiebetrieb als mehr oder weniger selbstständige Wirtschaftseinheit ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsform des „Eigenbetriebes“ als verselbstständigtes Sondervermögen entstand erst mit der entsprechenden Verordnung von 1938. Das „reine Verwaltungsunternehmen“, d.h. der unselbstständige Regiebetrieb, wurde nicht berücksichtigt, wohl aber der verselbstständigte. Die Grenzen waren fließend. Wenn die Gewerbezahlung wie bei privaten Betrieben auch bei öffentlichen Unternehmen beim „juristischen Begriff der Firma“ Halt gemacht hätte, wären die verselbstständigten Regiebetriebe nicht erfasst worden. Die Definition der ‚gemischtwirtschaftlichen Unternehmung‘ in privatrechtlicher Form blieb ebenfalls lange Zeit unklar. Der Begriff tauchte 1911 zum ersten Mal auf, wobei in der Betriebszählung von 1925 auch solche privatrechtlich organisierten Unternehmen als gemischtwirtschaftlich bezeichnet wurden, die sich zu 100% im öffentlichen Eigentum allerdings unterschiedlicher Gebietskörperschaften befanden. Unklar blieb, wie gemischtwirtschaftliche Unternehmen im heutigen Verständnis berücksichtigt wurden. Die Schwierigkeiten, präzise Daten zu gewinnen, lag aber nicht nur an den Definitionsproblemen, sondern auch an der unklaren Rechtslage bei der Abfrage der Angaben von den Gebietskörperschaften, bei denen zudem erhebliche Unkenntnisse über das eigene Betriebsvermögen herrschten. Dies gilt im Übrigen bis heute. Dennoch sind die statistischen Daten in den 2010er Jahren weitaus präziser. Lässt man Stiftungen

der öffentlichen Haushalte, Rundfunk- und Fernsehanstalten, die Deutsche Bundesbank, Kreditinstitute mit Sonderaufgaben und die Sparkassen-Finanzgruppe unberücksichtigt und konzentriert sich auf „öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ (einschließlich der Zweckverbände), ergibt sich ein Bereich der öffentlichen Wirtschaft, der immer noch nicht präzise, aber doch in seinen ungefähren Größenordnungen bestimmt wird (Dickertmann/ Strohe 2016). Setzt man sich zudem über alle methodischen und statistischen Probleme eines historischen Vergleichs hinweg, ergeben sich für einen Zeitraum von knapp 100 Jahren folgende Daten:

Umfang der öffentlichen Wirtschaft 1925 und 2010

| | 1925 | 2010 |
|---|-----------|-----------|
| Zahl der Wirtschaftseinheiten | 22.096 | 14.950 |
| Beschäftigte | 1.938.000 | 1.863.000 |
| Anteil an Erwerbstätigkeit | 8,4% | 4,5% |
| Anteil an abhängig/sozialversicherungspflichtig Beschäftigten | 10,9% | 5,9% |

Quelle: Ambrosius 1984, S. 89, S. 95; Dickertmann/Strohe 2016, S. 32, S. 63.

Dabei muss beachtet werden, dass mit der Nichtberücksichtigung der unselbstständigen Regiebetriebe 1925 bzw. der doppisch oder kameralistisch buchenden Einheiten 2010 etwa 20% der öffentlichen Wirtschaft im hier definierten Sinne nicht erfasst werden.

Die öffentliche Wirtschaft dürfte am Anfang des 20. Jahrhunderts – sieht man von der nationalsozialistischen Vorkriegs- und Kriegswirtschaft ab – ihren größten Umfang besessen haben. Zu dieser Zeit engagierten sich Reich, Bundesstaaten und Kommunen in einer Vielzahl von Wirtschaftsbereichen bzw. Branchen, aus denen sie sich bereits in den 1920er Jahren und dann in der Bundesrepublik teilweise wieder zurückzogen. Gleichzeitig entstanden aber durchgängig neue öffentliche Unternehmen in Branchen, die es zuvor nicht gegeben hatte. Strukturiert man die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen heute nach Wirtschaftsbereichen, sind vor allem folgende zu nennen: Grundstücks- und Wohnungswesen, Wasser- und Energieversorgung, Abwasserentsorgung, Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung, Unternehmensberatung, Gesundheitswesen, Abfallentsorgung und Recycling, Sport, Unterhaltung und Erholung, Verkehr, Rundfunk und Fernsehen.

III. Theorie und Programmatik

Es kann hier nicht darum gehen, die ganze Bandbreite der politischen Ökonomik im Hinblick auf die Aussagen zur öffentlichen Wirtschaft darzustellen (vgl. den Beitrag von Schulz-Nieswant & Greiling in diesem Band sowie die volkswirtschaftlichen Betrachtungen von Lenk, Rottmann & Kilian in diesem Band). Die unterschiedlichen Positionen sollen vielmehr stark vereinfachend in drei Hauptströmungen zusammengefasst werden: Sozialismus, Interventionismus, Liberalismus. Klare Grenzen zwischen ihnen gibt es nicht und die Zuordnung der verschiedenen Auffassungen ist daher in einem nicht geringen Maße willkürlich. Aber selbst diese

verkürzte Sichtweise kann nicht in eine dogmengeschichtliche Gesamtschau eingelagert werden; es werden nur die Positionen aufgegriffen, die eine (partei-)programmatische, (praktisch-)politische Dimension besaßen.

1. 19. Jahrhundert bis 1914

Karl Marx und Friedrich Engels gingen im Sinne historischer Gesetzmäßigkeiten davon aus, dass der Staat immer stärker in die Produktionsprozesse eingreifen musste, um der zunehmenden Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems entgegenzuwirken – als „ideeller Gesamtkapitalist“, um die rechtlichen Rahmenbedingungen im Interesse des „Kapitals“ zu verbessern, als „wirklicher Gesamtkapitalist“, um über öffentliches Eigentum am Produktivvermögen die materiellen Grundlagen für die private Aneignung des Mehrwertes zu schaffen (Ambrosius 1981). Mit letzterem wurden ihrer Meinung nach aber die systemischen Widersprüche des Kapitalismus nicht gelöst – weder die gesamt-, noch die einzelwirtschaftlichen –, sondern im Gegenteil „auf die Spitze“ getrieben. Eine fortschrittliche Perspektive enthielt öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln eigentlich nur insofern, als „Marxisten“ den „Staatskapitalismus“ als eine notwendige Entwicklungsstufe auf dem Weg zum Sozialismus bzw. Kommunismus ansahen. Die entscheidende Frage, wann der Kapitalismus diese Stufe erreicht hatte, auf der Verstaatlichung „ökonomisch unabweisbar“ wurde, blieb allerdings offen. Offen blieb ebenso die Frage, wie sich eine Partei, die diese Auffassung vertrat, verhalten sollte: Sollte sie Verstaatlichungen gegenüber gleichgültig sein? Sollte sie diese ablehnen, um die Widersprüche des kapitalistischen Systems, unter denen in erster Linie die Arbeiter litten, nicht zu verschärfen? Sollte sie ihnen zustimmen, um so die historisch notwendige Entwicklung voranzutreiben?

Grundsätzlich gab es in der SPD, deren Programmatik ganz wesentlich durch den Marxismus geprägt wurde und die hier stellvertretend für den „Sozialismus“ stehen soll, zwei Strömungen: Orthodoxe sahen in staatlichen Unternehmen ein notwendiges Übel. ‚Notwendig‘ waren sie, weil sie im historischen Entwicklungsprozess eben eine gesetzmäßig vorbestimmte Phase kennzeichneten. Ein ‚Übel‘ waren sie, weil sie unter den herrschenden Klassenverhältnissen ein Instrument der verschärften Ausbeutung darstellten. Reformisten beurteilten staatliche Unternehmen dagegen positiver. Für sie verschärfte sich die Ausbeutung nicht notwendig, weil Staatsunternehmen im Gegenteil die Möglichkeit boten, sowohl sozialreformerisch aktiv zu werden als auch Ansätze der gewünschten betrieblichen und überbetrieblichen Planung und Lenkung bereits im bestehenden System zu verwirklichen. Auch für Reformisten blieben öffentliche Unternehmen aber kapitalistische, die unter den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen des Kaiserreichs nur bedingt im Sinne des gesellschaftlichen Fortschritts instrumentalisiert werden konnten. Manche gingen allerdings noch einen Schritt weiter, indem sie mit einem – wie auch immer definierten – „Staatssozialismus“ die Hoffnung auf Demokratisierung des politischen Systems verbanden und damit zu einer noch positiveren Beurteilung der öffentlichen Wirtschaft auf staatlicher Ebene gelangten. Gleichzeitig warnte man aber vor einem konservativen Staatssozialismus bzw. „Verstaatlichungsfanatismus“ und davor, Verstaatlichung mit Vergesellschaftung gleichzusetzen. Gegenüber kommunalen Unternehmen waren Reformisten und selbst manche Orthodoxen positiver eingestellt – obwohl auch auf kommunaler Ebene alles andere als demokratische Verhältnisse herrschten. Hier glaubte man aufgrund praktischer Erfahrungen beurteilen zu können, dass die Kommunalwirtschaft einen gemeinnützigen bzw. gemein-

wirtschaftlichen Charakter besaß. Insgesamt breitete sich auf reformistischer Seite die Überzeugung aus, dass die öffentliche Wirtschaft schon unter den gegebenen Bedingungen als Hebel zur Überwindung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse eingesetzt werden konnte.

Eine ähnliche Position wie die reformistischen Sozialdemokraten vertraten im Kaiserreich die „Interventionisten“, zu denen hier so unterschiedliche Richtungen bzw. Personen gerechnet werden wie konservativ eingestellte Finanzwissenschaftler, sozial engagierte Ökonomen („Kathedersozialisten“) und pragmatisch agierende Politiker (Krabbe 1985). Gemeinsam war ihnen, dass sie einerseits fest auf dem Boden des liberal-marktwirtschaftlichen Systems standen, andererseits aber dessen Unzulänglichkeiten in sozialer, infrastruktureller bzw. daseinsvorsorgender Hinsicht beklagten. Mit der öffentlichen Wirtschaft war für sie also keine im sozialistischen Sinne systemüberwindende Perspektive verbunden, sondern eine dualistische im Sinne eines sich gegenseitig bedingenden privaten, erwerbswirtschaftlichen Sektors und eines öffentlichen, bedarfswirtschaftlichen (Thiemeyer 1970, S. 17 ff.). Die öffentliche bzw. gemeinwirtschaftliche Wirtschaft sollte die private Wirtschaft dort ergänzen, wo diese nicht zu gesellschaftlich gewünschten Ergebnissen führte, d.h. das ‚öffentliche Interesse‘ nicht befriedigte. Da es nach Auffassung der Interventionisten nicht möglich war, das öffentliche Interesse raum- und zeitlos zu definieren, konnte es auch keine klare Grenze zwischen privater und öffentlicher Wirtschaft geben.

Neben der sozialistischen und interventionistischen Richtung wird man mindestens noch eine liberale (neoklassische) identifizieren können, für die öffentliche Unternehmen nur Ausnahmen darstellten. Sie waren notwendig, um bei natürlichen Monopolen und beim sonstigen Versagen wettbewerblicher Märkte der Gefahr des Missbrauchs privatwirtschaftlicher Macht entgegenzuwirken. Hier stand nicht wie bei den Interventionisten das Marktergebnis im Mittelpunkt, sondern die Marktstruktur. Eine Ausnahme sollten öffentliche Unternehmen sein, weil man in einem liberal-marktwirtschaftlichen System eben nur private Unternehmen als systemkonform ansah und öffentliche als systemfremd. Das ordnungspolitische Interesse der Liberalen richtete sich in erster Linie auf die daseinsvorsorgenden Unternehmen der Kommunen, die meist auf monopolistischen Märkten agierten. Generell akzeptierte dieser „antimonopolistische Liberalismus“ öffentliche Unternehmen insbesondere auf kommunaler Ebene, wobei einige Vertreter prognostizierten, dass die Privatwirtschaft zunehmend in der Lage sein würde, bisher von der öffentlichen Wirtschaft erfüllte Aufgaben zu übernehmen. Hier fand denn auch die Organisationsform des ‚gemischtwirtschaftlichen Unternehmens‘ besonderes Interesse, nicht zuletzt deswegen, weil man bezweifelte, dass es möglich sein könnte, rein private Unternehmen im öffentlichen Interesse zu regulieren.

2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939

Grundsätzlich veränderte sich die sozialistisch-sozialdemokratische Position nach dem Ersten Weltkrieg nur wenig, obwohl es mit den politischen Umwälzungen endlich zur lang umkämpften Demokratisierung des politischen Systems kam. Weiterhin stand man öffentlichen Unternehmen ambivalent gegenüber. Immerhin schien mit der neuen Republik die Voraussetzung dafür geschaffen worden zu sein, sie unter demokratische Kontrolle zu stellen und im gemeinwirtschaftlichen Sinne zu instrumentalisieren. Nachdem die Sozialisierungsversuche unmittelbar nach dem Krieg gescheitert waren, forderte man den Ausbau der öffentlichen Wirtschaft,

der Genossenschaften und der gewerkschaftseigenen Unternehmen als Elemente eines übergreifenden Konzepts der ‚Wirtschaftsdemokratie‘ (von Loesch 1977, S. 82 ff., S. 130 ff.). Die öffentliche Wirtschaft stellte danach wenn nicht eine sozialistische, so doch eine „nicht-kapitalistische“ Oase in einem kapitalistischen System dar: Viele öffentliche Unternehmen würden zwar erwerbswirtschaftlich für den Markt produzieren, viele aber auch gemeinwirtschaftlich der allgemeinen Bedarfsdeckung dienen (Vorstand 1930, S. 5 ff.). Das antagonistische Verhältnis von Kapital und Arbeit bleibe im öffentlichen Unternehmen zwar prinzipiell bestehen, allerdings trete dem abhängigen Lohnarbeiter nicht der private Unternehmer gegenüber, sondern der Funktionär der politischen Körperschaft. Dem „Wesen“ nach sei es ein großer Unterschied, ob die „leitenden Personen“ eines Unternehmens von „privaten Kapitalisten“ oder von „öffentlichen Körperschaften“ ausgewählt würden. Wie stark ein solcher Wesensunterschied sei, hänge „natürlich“ vom Demokratiegehalt der politischen Organe ab (Vorstand 1930, S. 7 f.). Über den Ertrag der Mehrarbeit bzw. den Mehrwert verfüge jedenfalls nicht mehr der private Unternehmer, sondern eine demokratisch gewählte Institution. Selbst wenn öffentliche Unternehmen im wirtschaftsdemokratischen Konzept der SPD eine zentrale Rolle beim Übergang zum Sozialismus spielten, sahen doch schon „seit den späten zwanziger Jahren wichtige Teile der deutschen Arbeiterbewegung die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen (und damit auch öffentlichen, G.A.) nicht mehr als Keimzellen und Übungsfelder für eine sozialistische Gesellschaft an“ (von Loesch 1977, S. 137).

Die Grenzen zwischen sozialistischem und interventionistischem Ansatz begannen sich endgültig zu verwischen. Hatte es im Kaiserreich noch eine theoretisch-programmatische Diskussion darüber gegeben, inwieweit öffentliche (gemeinwirtschaftliche) Unternehmen die privaten ergänzen sollten, stand jetzt allenfalls noch der Teil der öffentlichen Wirtschaft zur Disposition, der unmittelbar mit der privaten konkurrierte. Es gab einen ‚mainstream‘ in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, der öffentliche Unternehmen als systemnotwendige Bestandteile eines grundsätzlich liberal-marktwirtschaftlichen Systems akzeptierte und nicht mehr die Grundsatfrage stellte, ob sie ordnungskonform seien oder nicht. Öffentliche Unternehmen sollten nach dieser Position ganz unterschiedliche Aufgaben erfüllen – von daseinsvorsorgenden über sozialpolitische bis zu konjunkturstabilisierenden – und stellten damit eine zusätzliche Instrumentenvariable öffentlicher Politik dar.

Auf liberaler Seite war es nach dem Ersten Weltkrieg vielleicht eine noch kleinere Minderheit, die öffentliche Unternehmen grundsätzlich ablehnte. Für sie konnte es weder im Sozialismus als volkswirtschaftlichem System noch in einem öffentlichen Unternehmen als betrieblichem System aufgrund des Fehlens wettbewerblicher Marktpreise eine effiziente Allokation von Ressourcen geben. Für sie zeigte die Geschichte, dass alle Formen öffentlicher Wirtschaft bisher versagt hatten. Hohe Produktivität bzw. Effizienz garantierte ihrer Meinung nach nur das private „Sondereigentum“. Öffentliches Eigentum an Produktionsmitteln könne es daher nur vorübergehend dort geben, wo die von der Gesellschaft erwünschten Güter und Dienstleistungen wegen fehlender Rentabilität von privaten Unternehmen nicht angeboten würden. Nach Ansicht dieses – wenn man so will – „doktrinär-konservativen Liberalismus“ durften keine rentablen öffentlichen Unternehmen existieren, denn sobald sie rentabel arbeiteten, sollten sie an Private abgetreten werden. Der liberale Antimonopolismus, der die Entwicklung der öffentlichen Unternehmen im Kaiserreich gefördert hatte, begann sich in der Weimarer Republik gegen öffentliche Wirtschaft zu wenden, weil er sich stärker in der Form eines liberalen Anti-Etatismus und Anti-Interventionismus ausdrückte (Himmelfmann 1986, S. 46).

3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute

Die konzeptionelle Strömung, die bisher als sozialistisch-sozialdemokratisch bezeichnet wird, wandelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg in dem Maße in eine „marktwirtschaftlich-pluralistische“, in dem sich SPD und Gewerkschaften mit einem sozial reformierten Kapitalismus arrangierten (von Loesch 1977, S. 91 ff.). Die marktwirtschaftliche Ordnung mit ihrem wettbewerblichen Preismechanismus wurde nun um ihrer selbst willen akzeptiert, weil man ihre hohe Produktivität und große Freiheit mehr als bisher wertschätzte. Allerdings hielt man sie für ergänzungsbedürftig, und zwar im Sinne einer aktiven Einkommens- und Vermögenspolitik, Sozial- und Arbeitspolitik, Gesundheits- und Verbraucherpolitik. Generell sollte der Staat in diesem Sinne größere Verantwortung übernehmen als im (neo)liberalen Ansatz. Der Pluralismus dieses Konzepts bezog sich sowohl auf die Motive wirtschaftlicher Subjekte als auch auf die Eigentumsverhältnisse, die Marktformen und die Funktionen öffentlicher Unternehmen. Die Vorstellung vom homogenen Volkswillen, vom altruistischen Motivmonismus des (sozialistischen) Menschen gab man auf. Stattdessen akzeptierte man den Motivpluralismus des (wirtschaftenden) Menschen, zu dem der Eigensinn ebenso gehörte wie der Gemein Sinn. Indem man die Perspektive einer in wichtigen Teilen sozialisierten Wirtschaft nicht weiter verfolgte, erkannte man die verschiedenen Formen von privatem, genossenschaftlichem, öffentlichem und sonstigem Eigentum an. Die Vorstellung einer imperativ geplanten und gelenkten Wirtschaft ließ man ebenfalls fallen und akzeptierte die Vielfalt der Marktformen. Gemeinwirtschaftliche bzw. öffentliche Unternehmen waren nicht länger als sozialistische Inseln in einem kapitalistischen Meer gedacht, die den Keim für eine Umwälzung des gesamten liberal-marktwirtschaftlichen Systems in sich trugen. Stattdessen sollten sie in seinem Rahmen vielfältige Funktionen erfüllen – eigenwirtschaftliche, ergänzende, korrigierende etc. Im Hinblick auf die betriebliche Arbeits- und Sozialpolitik sprach man ihnen allerdings weiterhin eine Vorbildfunktion zu (Thiemeyer 1986).

Diese sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Richtung verschmolz endgültig mit der interventionistischen, die ihren Ausgangspunkt in der „klassischen“ Gemeinwirtschaftstheorie des ausgehenden 19. Jahrhunderts hatte: Öffentliche Unternehmen bildeten danach – wie letztlich schon in der Weimarer Republik – konstitutive, integrale Bestandteile einer gemischten Wirtschaftsordnung und erfüllten zahlreiche Funktionen, um auf diese Weise als zusätzliches marktnahes Instrument der öffentlichen Hände zu dienen. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Auch der Liberalismus arrangierte sich nach dem Krieg mit der öffentlichen Wirtschaft – zumindest taten dies wichtige Vertreter. Für sie durfte es 1948 jedenfalls „durchaus möglich sein, einen gewissen Bereich öffentlicher Wirtschaftstätigkeit mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Einklang zu bringen“ (Müller-Armack 1948, S. 124). Bei dauernder Kostendegression, privaten Monopolen oder „zur Sicherung gewisser Lenkungsaufgaben“ werde „die staatliche Regie geradezu vorausgesetzt.“ Es gab allerdings in den Anfangsjahren der Bundesrepublik ebenso Auffassungen im Rahmen des (Neo-)Liberalismus, die gegenüber öffentlichen Unternehmen, insbesondere infrastrukturellen Monopolen deutlich skeptischer eingestellt waren. Vielleicht nahm die Kritik an ihnen in den folgenden Jahrzehnten sogar zu. In jedem Fall plädierte die Monopolkommission von Anfang an, also seit Mitte der 1970er Jahre, für ihre Auflösung. Diese Ausrichtung gewann im Zuge der liberalen Renaissance seit den 1980er Jahren an Zulauf – in der neoklassischen Hauptströmung der Wirtschaftswissenschaften ebenso wie

in einer von parteipolitischer Programmatik letztlich unabhängigen Richtung in der Politik. Die traditionelle Alternative von gesteuerter öffentlicher oder regulierter privater Unternehmung bzw. von Eigenproduktion oder Fremdbezug wurde jetzt zugunsten letzterer entschieden. Die öffentlichen Hände sollten öffentliche Dienstleistungen nur noch gewährleisten, nicht aber selbst bereitstellen. Ob sich nach der Jahrtausendwende bereits wieder eine Trendwende abzeichnete, sei dahingestellt. Während Interventionismus und Liberalismus im Hinblick auf die Stellung und Funktion öffentlicher Unternehmen seit den 1980er Jahren eine enge Verbindung einzugehen schienen, profilierten sich nun die grundsätzlich unterschiedlichen Positionen erneut schärfer. Forderungen nach weiterer Privatisierung stießen seit langer Zeit wieder auf Widerstand und auf solche nach Rekommunalisierung.

IV. Gründe der Entstehung, Führung und Privatisierung

In allen hier näher betrachteten Zeitabschnitten kam es zur Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung von privaten Unternehmen, zur Neugründung von öffentlichen Unternehmen – vereinzelt auch von gemischtwirtschaftlichen – und zur Privatisierung von öffentlichen Unternehmen. Allerdings waren die Schwerpunkte dieser Eigentumsveränderungen unterschiedlich gelagert. Mit den konkreten Gründen oder Motiven zur Schaffung von öffentlichen Unternehmen oder zu ihrer Privatisierung werden zugleich die Zwecke oder Funktionen angesprochen, die diese verfolgen oder eben nicht mehr verfolgen sollten. Sie waren einerseits Ausdruck der übergeordneten Paradigmen und damit Konzeptionen bzw. Positionen zur öffentlichen Wirtschaft, prägten sich andererseits aber fallspezifisch aus. Vielfach blieben die ursprünglichen Zielsetzungen unklar – die Gründungsdokumente waren in dieser Hinsicht meist wenig aussagekräftig – und wandelten sich im Laufe der Zeit. Gelegentlich sollten die offiziellen nach außen vortragenen Zwecke nur die eigentlich verfolgten verschleiern. Hier kann es lediglich darum gehen, die „offiziellen“ Gründe, die von den öffentlichen bzw. politischen Akteuren genannt wurden, auf einer mittleren Abstraktionsebene zusammenzufassen.

1. 19. Jahrhundert bis 1914

Die Verstaatlichungen und Kommunalisierungen im Kaiserreich lassen sich nicht auf jeweils singuläre Motive zurückführen. Es lagen fast immer unterschiedliche vor, die sich je nach Unternehmen bzw. Wirtschaftszweig anders darstellten. Bei der Verstaatlichung von Eisenbahnen in Preußen während der 1870/80er Jahre waren politische und fiskalische Gründe ebenso von Bedeutung wie militärische und infrastrukturelle. Württemberg betrieb seine Eisenbahnen als staatliche Unternehmen in erster Linie, um die Einkünfte aus dem Transitverkehr nicht zu verlieren. Baden wollte eine „Überfremdung“ seiner Eisenbahnen durch auswärtige „Kapitalisten“ verhindern. Kommunen hatten ja schon vor 1871 auf vielfältige Weise und aus unterschiedlichen Motiven öffentliche Dienstleistungen selbst bereitgestellt. Sie setzten dieses Engagement im Kaiserreich fort und übernahmen die Wasserversorgung in eigener Regie, weil sie nicht auf der unprofitablen Wasserentsorgung sitzen bleiben wollten, weil Wasser bei der Bekämpfung von Feuer eine wichtige Rolle spielte und es im Zentrum moderner Stadthygiene stand (Krabbe 1985). Bei der kommunalen Gas- und Elektrizitätsversorgung dominierten anfangs fiskalische Motive bei der Übernahme privater Unternehmen oder der Gründung kommunaler Unternehmen (Brunckhorst 1978). Sehr bald spielten aber auch hier infrastrukturelle,

sozial- oder gewerbepolitische Motive eine Rolle. Generell wird man festhalten können, dass der rein fiskalische Aspekt bei der Entscheidung für oder gegen öffentliche Unternehmen im ausgehenden 19. Jahrhundert an Bedeutung verlor – allerdings weiterhin wichtig blieb – und statt dessen die Förderung der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und die Sicherung der Daseinsvorsorge in den Vordergrund traten. Den Hintergrund bildete eine „Demokratisierung“ der kommunalen Vertretungs- und Verwaltungsorgane, in denen das Bürgertum die Einkünfte öffentlicher Betriebe immer weniger als Ersatz für Steuereinnahmen nutzen konnte. So wie man auf nationaler Ebene das Territorium als einen unter sozioökonomischer Perspektive zu gestaltenden Raum ansah, so auch auf bundesstaatlicher und auf kommunaler. Die bis zur Reichsgründung vorherrschende eher passive Hoheits- und Vermögensverwaltung wandelte sich in eine eher aktive Leistungsverwaltung, für die öffentliche Unternehmen wichtige Instrumente darstellten. Dies gilt zwar weniger für die Kommunen, die eigentlich durchweg leistungsverwaltende Aufgaben erfüllten. Eine umfassendere sozioökonomische Verantwortung übernahmen aber auch sie erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Ein wichtiger Grund dafür, dass die Kommunen zahlreiche Konzessionsverträge mit privaten Gas- oder Wasserwerken nicht verlängerten und stattdessen eigenen Unternehmen die Versorgung übertrugen, war denn auch der zu geringe Einfluss, den sie über solche Konzessionsverträge auf die Entwicklung ihres lokalen bzw. regionalen Raumes nehmen konnten.

Wenn man den unselbstständigen Regiebetrieb, der mit seiner Aufbau- und Ablauforganisation in der allgemeinen Verwaltung verankert blieb und als Bruttobetrieb über kein eigenes Rechnungswesen verfügte, nicht als Unternehmen, sondern als Verwaltungseinheit ansieht, war einer der wichtigsten Gründe für deren Verselbstständigung und damit für die Schaffung von ‚Unternehmen‘ das Ziel der Leistungssteigerung. Durch den verselbstständigten Regiebetrieb, die Gesellschaft mbH oder die Aktiengesellschaft sollten Methoden der privatwirtschaftlichen oder kaufmännischen Betriebsführung übernommen werden, von denen man sich höhere Produktivität bzw. (Kosten-)Effizienz erhoffte (Ambrosius 1984, S. 82 ff.).

Natürlich gab es auch unmittelbar politische Gründe. Auf kommunaler Ebene wollten nicht nur Bürgermeister und Dezernenten durch öffentliche Unternehmen ihre Kompetenz unter Beweis stellen und ihre politische Stellung stärken. Darüber hinaus wurden diese geradezu zum Ausdruck für kommunale Selbstverwaltung und kommunale Eigenständigkeit im Föderalismus. Zudem kam schon im Kaiserreich manche interkommunale Zusammenarbeit nur zustande – die Organisationsform des Zweckverbandes begann sich erst zu entwickeln –, nachdem ein (privatrechtliches) Unternehmen gegründet worden war, in dem sich Kommunen weniger als politische Körperschaften und mehr als wirtschaftliche Teilhaber begegneten. Dies war deshalb von besonderer Bedeutung, weil der großräumige Ausbau von Versorgungsnetzen sehr bald die Gebiets- und Verwaltungsgrenzen der Kommunen sprengte.

2. Zwischenkriegszeit 1918 bis 1939

In der Zwischenkriegszeit, in der es weniger um den Ausbau der öffentlichen Wirtschaft als um ihre Konsolidierung ging, änderte sich an den Aufgaben, die öffentliche Unternehmen erfüllen sollten, letztlich wenig. Zum einen erfolgte mit dem Ersten Weltkrieg ein Schub in Richtung Interventionsstaat, so dass sich der Wille zu ihrer Instrumentalisierung – auch als Folge der veränderten politischen Verhältnisse – noch verstärkte (Ambrosius 1982, S. 92 ff.). Zum ande-

ren wurden nicht wenige öffentliche Dienstleistungen seit Jahrzehnten von öffentlichen Körperschaften angeboten, die ihre Rolle als Unternehmer mit selbstverständlicher Routine ausübten. Neu war der ausdrückliche Versuch, kommunale und staatliche Unternehmen, Reichsbahn und Reichspost konjunkturpolitisch einzusetzen und ihnen explizit eine raumordnungspolitische Aufgabe zuzuweisen. Ausgeprägter als vor dem Krieg gestaltete sich vielleicht auch die sozialpolitische Ausrichtung. Nicht nur sozialdemokratisch dominierte Stadtparlamente und -verwaltungen wollten, dass Versorgungs-, Verkehrs- und sonstige kommunale Betriebe gezielt ärmere Schichten der Bevölkerung unterstützten und im Hinblick auf die betrieblichen Arbeitsverhältnisse und Sozialleistungen eine Vorbildfunktion übernahmen. Diese Ziele waren zwar in seltenen Fällen ausschlaggebend dafür, dass neue öffentliche Unternehmen entstanden – die Ausbauphase der öffentlichen Wirtschaft war weitgehend abgeschlossen –, sie dürften aber nicht wenige Kommunalpolitiker und -beamte davon überzeugt haben, angesichts der schwierigen finanziellen Verhältnisse der Städte und Gemeinden in den 1920er Jahren nicht zu privatisieren.

So kam es zwar selten zur materiellen Privatisierung, aber vermehrt zur organisatorischen. Ein Grund lag weiterhin in der Hoffnung, dass privatrechtliche Organisationsformen die Produktivität bzw. Effizienz der Unternehmen steigern würden und damit höhere Erträge an die kommunalen Haushalte abgeführt werden könnten. Ein weiterer Grund für die Umwandlung von öffentlich-rechtlichen Regiebetrieben in privatrechtliche Unternehmen war die verbesserte Möglichkeit, Fremdkapital zu beschaffen. Schon vor dem Ersten Weltkrieg hatte man deshalb die Rechtsformen verändert. Angesichts der Kapitalknappheit nach dem Krieg und der restriktiven Politik der Reichsbank und Reichsregierung gegenüber den Kommunen spielte dieser Grund in der Zwischenkriegszeit aber eine noch größere Rolle. Schließlich versuchten einige Kommunalparlamente durch organisatorische Privatisierung zu verhindern, dass Finanzdezerenten bzw. Kämmerer die eigenen Betriebe ausplünderten.

In einigen Fällen stieß man kommunale Betriebe ab, weil sie defizitär arbeiteten und sich im und nach dem Krieg ein hoher Sanierungs- und Investitionsbedarf aufgestaut hatte. In wenigen Fällen kam es zur materiellen Teil- oder Vollprivatisierung – insbesondere während der Weltwirtschaftskrise (Büsch 1960). Der Grund hierfür war die extreme finanzielle Notlage vieler Städte und Gemeinden in diesen Jahren. Der Verkauf sollte zur Sanierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Schließlich dürften in ebenfalls wenigen Fällen ordnungspolitische Ursachen für die Aufgabe von kommunalen Betrieben ausschlaggebend gewesen sein. Die Kampagne der privaten Wirtschaft gegen die „kalte Sozialisierung“ blieb insofern nicht ohne Wirkung und einige Kommunen trennten sich im Bereich von Handwerk und Handel von Betrieben, die unmittelbar in Konkurrenz mit privaten standen (Böhret 1966).

Zu den 1930er Jahren und der Kriegszeit sei lediglich angemerkt, dass das Reich im Zuge der Kriegsvorbereitung sein industrielles Produktionsvermögen massiv ausweitete und sich nach 1939 kriegswichtige Produktionen im Ausland einverleibte, so dass beispielsweise mit den ‚Reichswerken Herman Göring‘ wahrscheinlich das größte Unternehmen der Welt entstand.

3. Zweite Hälfte 20. Jahrhundert bis heute

Grundsätzlich änderte sich an den Gründen, die zum Entstehen von öffentlichen Unternehmen führten, und an den Aufgaben, die diese erfüllen sollten, in der Bundesrepublik wenig. Manche

mögen an Bedeutung gewonnen haben oder hinzugetreten sein. Manche mögen an Bedeutung verloren haben oder ganz aufgegeben worden sein. Im Kern waren es aber weiterhin die, die schon im Kaiserreich für die Verstaatlichung bzw. Kommunalisierung von privaten Unternehmen und für die Neugründung bzw. Fortführung von öffentlichen maßgeblich gewesen waren: Öffentliche Unternehmen sollten eine fiskalische Funktion erfüllen. Sie sollten das liberalmarktwirtschaftliche System stützen und dort ergänzen, wo es nicht die gesellschaftlich erwünschten Angebote bereitstellte. Sie sollten privatem Machtmissbrauch entgegenwirken. Die Verwaltung sollte bei der Durchführung spezifischer Aufgaben unterstützt und der eigene Bedarf der öffentlichen Körperschaften an Diensten und Sachgütern gesichert werden. Öffentliche Unternehmen sollten weiterhin infrastrukturelle, wirtschaftsfördernde, regional- und sozialpolitische und andere Aufgaben erfüllen. Neu hinzu trat der Verbraucher- und Umweltschutz (Dieck 1968; Eichhorn/Münch 1983; Eichhorn/Engelhardt 1994; Thiemeyer 1990). Aus diesen vielfältigen Gründen entstanden seit den 1950er Jahren durchweg neue öffentliche Unternehmen und das auch noch in jüngster Vergangenheit, in der das Paradigma der Privatisierung dominierte.

Zwischen 1959 und 1965 wurden zwar aus vermögenspolitischen und nach 1975 aus fiskalpolitischen Gründen vereinzelt öffentliche Unternehmen bzw. Teile verkauft, zu einer wirklichen Privatisierungswelle kam es aber erst seit den 1980er Jahren – vor allem beim Bund, weniger bei den Ländern und ganz besonders bei den Gemeinden (von Loesch 1987). Vordergründig lagen die Ursachen hierfür wie in der Weimarer Republik in der prekären Situation der öffentlichen Haushalte. Der Verkauf von öffentlichem Produktivvermögen sollte zu deren Sanierung beitragen. Die zur materiellen Privatisierung parallel verlaufende funktionelle sollte ebenfalls die öffentliche Hand kostenmäßig entlasten. Schließlich glaubte man durch Öffentlich-Private Partnerschaften die Ressource der ‚privaten Managementkompetenz‘ besser nutzen zu können. Das zentrale Ziel all dieser Veränderungen war weiterhin höhere Produktivität bzw. (Kosten-)Effizienz. Wie damals waren aber zugleich tiefer reichende ordnungspolitische Gründe für die Privatisierung verantwortlich. Die liberale Renaissance führte zu einem erneuten Misstrauen gegenüber dem Staat ganz allgemein und insbesondere gegenüber öffentlichem Produktivvermögen (Schuppert 1997). Zudem ermöglichten nach verbreiteter Auffassung technischer Fortschritt, regulierungspolitische Innovationen und verbessertes Vertragsmanagement die wettbewerbliche Öffnung infrastruktureller Märkte und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen. Der Staat sollte in diesen Fällen, wie gesagt, das notwendige Angebot nur noch gewährleisten, nicht aber selbst bereitstellen (Brede 1988).

Kurze Zeit nach der Jahrtausendwende setzte ein Trend zur Rekommunalisierung ein. Die Gründe für den Rückkauf ganzer Unternehmen oder zumindest von Teilen waren die gleichen, die im 19. Jahrhundert zur Kommunalisierung geführt hatten. Wiederum hatten die Kommunen die Erfahrung gemacht, dass private Unternehmen über privatrechtliche Verträge nur bedingt im öffentlichen Interesse gesteuert werden konnten, dass sie mit dem Verkauf von Elektrizitätswerken, Versorgungsnetzen oder Müllverbrennungsanlagen ein Instrument aus der Hand gegeben hatten, mit dem die Entwicklung des lokalen und regionalen Raumes beeinflusst werden konnte.

Die Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert macht deutlich, dass sich die Motive, Ziele oder Zwecke, die mit der Gründung und Führung öffentlicher Unternehmen verbunden waren, nicht wirklich systematisieren lassen und nicht bestimmten Unternehmenstypen oder Branchen zugeordnet werden können. Es macht auch nur bedingt Sinn, eine Chronologie in dem Sinn zu

Kommunale Wohnungswirtschaft

Oliver Rottmann, André Grüttner und LWB Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH

I Ökonomische Charakteristika des Wohnungsmarktes in Deutschland

a) Marktstruktur

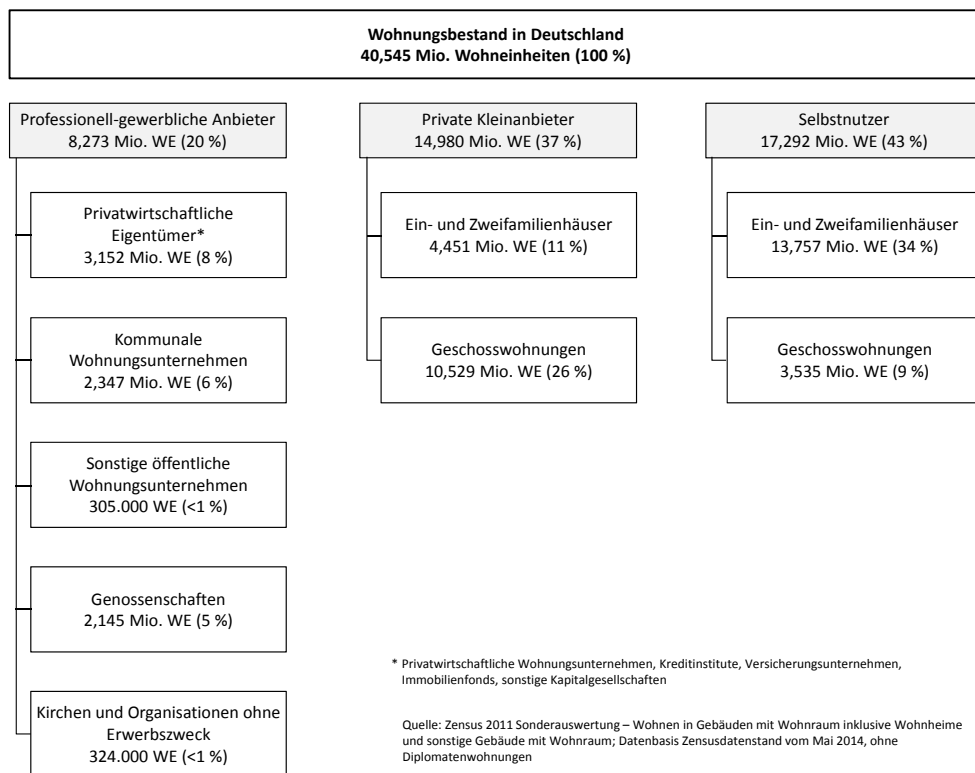
Der Wohnungsmarkt ist in Deutschland strukturell von privaten Wohnungseigentümern (v.a. Selbstnutzung) und kommerziellen Anbietern, öffentlich-rechtlichen Wohnungsunternehmen (von Bund, Land, Gemeinden und sonstige Körperschaften öffentlichen Rechts) sowie Wohnungsgenossenschaften als drei Säulen des Angebots an Mietwohnraum geprägt (Grosskopf/König 2001, S. 82; GdW 2010, S. 24). Der Mietwohnungsmarkt umfasst dabei ca. 57 Prozent des Wohnungsbestands, wovon mit etwa 37 Prozent die privaten Kleinanbieter dominieren. Professionelle, privatwirtschaftliche Anbieter verfügen über 20 Prozent des Wohnungsbestands. Kommunale Wohnungsunternehmen stellen mit einem Anteil von 6 Prozent am Wohnungsbestand eine geringer dominierende Gruppe dar. Folglich kann der deutsche Mietwohnungsmarkt als fragmentiert charakterisiert werden. Abbildung 1 illustriert die Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt.

Der Wettbewerb nimmt einen hohen Stellenwert ein. Ein Wohnungswechsel für den Wohnraumnachfrager ist grundsätzlich möglich und es existieren breite Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich Größe, Ausstattungskriterien und Lage von Mietwohnungen zu unterschiedlichen Preisen. Zusätzlich besteht auch eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Stadtteilen und Wohnregionen.

Vollständiger Wettbewerb im Sinne der ökonomischen Theorie findet auf dem Wohnungsmarkt jedoch nicht statt, da sich hier einige Hinweise für Marktversagen (vgl. den Beitrag von Lenk, Rottmann & Kilian in diesem Band) finden lassen. Von vollkommenem Wettbewerb (vollkommener Konkurrenz) wird gesprochen, wenn sich der Marktpreis (Mietzins) unabhängig vom Outputniveau eines einzelnen Unternehmens entwickelt (Varian 1999, S. 355). Bei Mietwohnraum handelt es sich um ein inhomogenes Gut. Dem Wohnungsmarkt ist inhärent, dass das Gesamtpaket aus Größe, Ausstattungskriterien und Lage stets Unterschiede aufweist. Ferner herrschen Informationsasymmetrien zwischen dem Eigentümer und dem künftigen Mieter über die Qualität des Wohnraumobjekts. Wohnraumwechsel sind außerdem oftmals mit hohen Transaktionskosten verbunden (Umzug, Ummeldungen etc.) (Lenk/Rottmann/Hesse 2011, S. 22). Auch herrscht eine zeitliche Differenz zwischen Planung und Nutzung des Wohnraums. Das Angebot des Wohnungsmarktes ist ferner unelastisch, da es durch einen hohen Fixkostenanteil charakterisiert ist.¹ Der Anbieter könnte daher versuchen, sich auf einnahmesicheren Teilmärkten zu bewegen. Aufgrund dieser Angebotsstruktur zeigen Preissignale die herrschende Knappheit bzw. Überangebote an Wohnraum nicht zügig genug an (Spars u. a. 2008, S. 15).

¹ Das bedeutet, dass die Anbieterseite das Angebot nicht kurzfristig nach oben oder unten korrigieren kann. Einmal errichtete Gebäude erzeugen zudem laufende Folgekosten, auch wenn sie nur zum Teil ausgelastet sind. Spars u. a. 2008, S. 15.

Abbildung 1: Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt²



Quelle: Eigene Darstellung nach GdW 2015.

Des Weiteren spielen Externalitäten (positiver wie negativer Natur) im (Miet-)Wohnungsmarkt eine Rolle. So beeinflussen bspw. das Wohnumfeld (Verkehrsanbindung, Einzelhandel), die urbane Infrastruktur oder die Entfernung zum Arbeitsort bzw. zu Schulstandorten die Nachfrage (Lenk/Rottmann/Hesse 2011, S. 23). Demgegenüber wirken sich Aktivitäten von Wohnungsunternehmen durch Externalitäten auf die Qualität des städtischen bzw. Quartierlebens aus. Hier sind vor allem das direkte Wohnumfeld (Quartierpflege) sowie Aktivitäten zur Unterstützung der Stadtentwicklung zu nennen. Auch eine gezielte Fokussierung bzw. ein gezielter Ausschluss bestimmter Mietergruppen (insbesondere Familien, Senioren, Einkommensschwache) kann sich positiv oder aber auch negativ auf das Wohnumfeld niederschlagen. Negative Externalitäten treten zudem durch Unterlassen auf, wenn die Eigentümer notwendige Instandhaltungsarbeiten nicht durchführen oder sie ihr Angebot nicht an gesellschaftliche Veränderungen anpassen (Lenk/Rottmann/Hesse 2011, S. 23).

Auf dem Wohnungsmarkt zeigen sich zudem Tendenzen zur Meritorisierung (dazu auch Schulz-Nieswandt & Greiling in diesem Band), da bestimmte gesellschaftliche Gruppen mit Marktzugangsschwierigkeiten zu Mietwohnraum existieren. Von meritorischen Gütern nach

2 Die Angaben zur Eigentümerstruktur wurden zuletzt für das Jahr 2006 berechnet, vgl. BVMBS 2013, S. 36. Dies erfolgt in unregelmäßigen Abständen.

Musgrave wird dann gesprochen, wenn der Staat in den Markt mit dem Ziel der Beseitigung unerwünschter Ergebnisse eingreift (Brümmerhoff 2007, S. 96). Dazu zählen in diesem Kontext Empfänger von Grundsicherung (ALG II, Sozialhilfe) sowie Geringverdiener, aber – je nach konkreter Wohnlage – auch Familien mit mehreren Kindern oder ältere Menschen. Diese werden durch die Marktmechanismen benachteiligt.

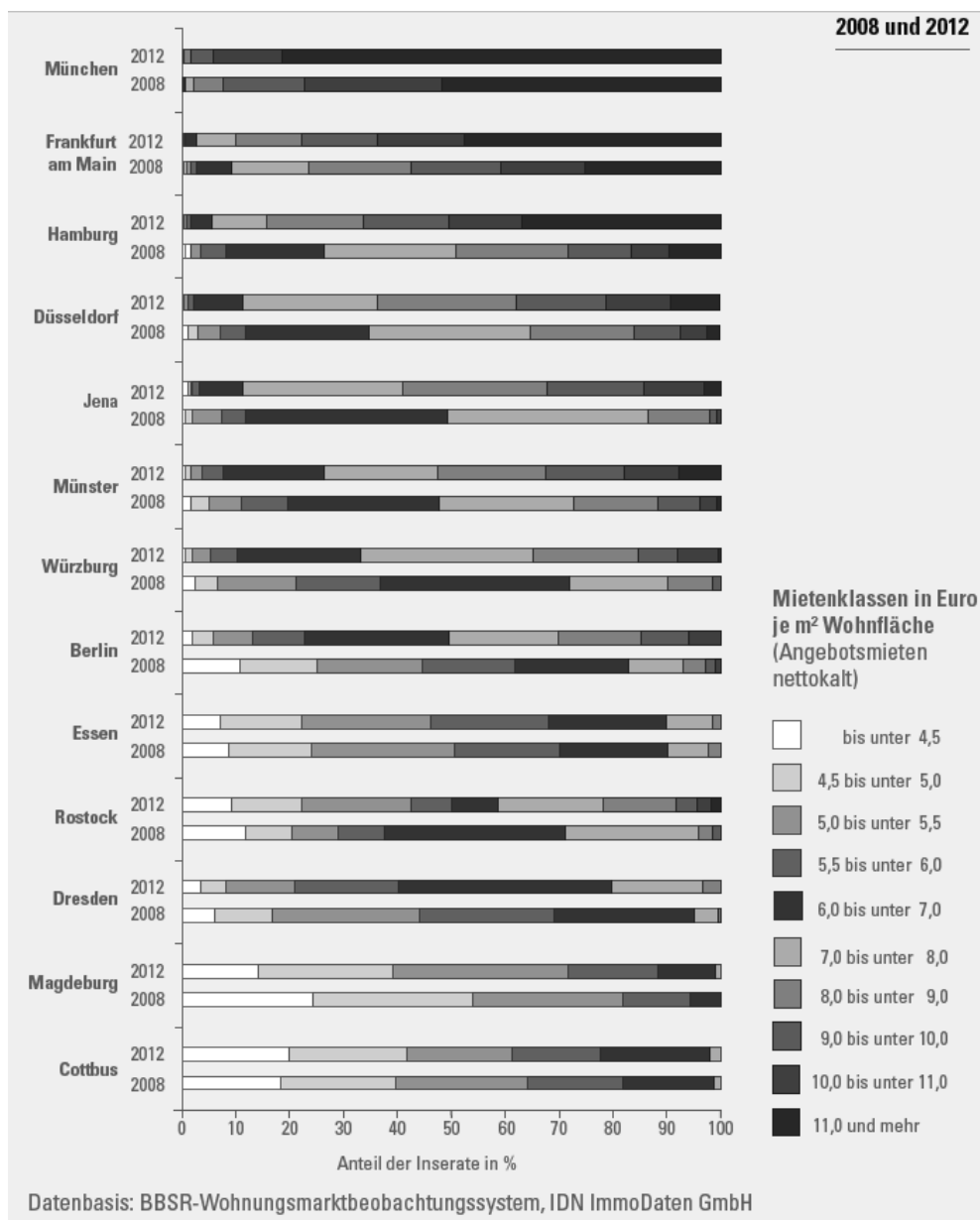
b) Preisentwicklung

Die Preise auf dem deutschen Wohnungsmarkt weisen derzeit – regional durchaus heterogen – eine steigende Tendenz auf. Nach einer längeren Phase, in der sich Wohnungen nicht mehr verteuert haben als die Lebenshaltung insgesamt, beginnen die Preise seit der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder zu steigen. Dies könnte *ceteris paribus* als Indiz für die Entstehung einer spekulativen Blase gedeutet werden. Es gibt vor diesem Hintergrund mehrere Untersuchungen über die Preisentwicklung auf dem deutschen Wohnungsmarkt – aufgrund der Heterogenität der regionalen Teilmärkte unter spezifischen Perspektiven. Die intendierte Zielsetzung der Untersuchung liegt allerdings nicht selten darin, eine politische Handlung bzgl. der Wohnpreissituation im Mietwohnungsbereich zu induzieren. Ob sich tatsächlich eine Preisblase gebildet hat, kann nicht trivial geschätzt werden, sondern beruht auf einer Vielzahl sozio-ökonomischer Untersuchungskriterien (Haas/Henger/Voigtländer 2013, S. 3). Eine umfangreiche Fremdkapitalfinanzierung sowie eine hohe Transaktionshäufigkeit stellen Indizien für eine Blasenbildung dar.

Allein zwischen den Jahren 2011 und 2012 sind die Mieten in Deutschland vielerorts gestiegen (BBSR 2013, S. 6); in manchen Regionen (wie bspw. Berlin) um mehr als 4 Prozent. Folglich scheinen derzeit zumindest kurzfristig höhere Mieten durchsetzbar. In der Mehrjahresbetrachtung (BBSR 2013, S. 6) zeigt sich allerdings, dass die Mietpreissteigerungen insgesamt eher moderat ausfallen, in wenigen Kreisen sinken die Mieten sogar dauerhaft. Gut die Hälfte der Kreise verzeichnete jährliche Mietsteigerungen von 0,5 bis unter 2 Prozent, dabei zeigt sich hier keine räumliche Konzentration. Vorrangig im Süden Deutschlands finden sich die Kreise mit deutlichen jährlichen Mietzuwächsen von 2 bis unter 4 Prozent. In Berlin und Hamburg sowie in einigen vorrangig wiederum in den südlichen Ländern liegenden Städten stiegen die Mieten jährlich um 4 oder mehr Prozent. In gut einem Viertel der Kreise hingegen stagnieren die Mietpreise (-0,5 bis 0,5 Prozent p.a.); diese sind vor allem in den Räumen mit geringer und sehr geringer Bevölkerungsdichte verortet. Zwischen 2012 und 2016 sind die Nettokaltmieten um 1,3 Prozent jährlich gestiegen und zeigten folglich eine weiterhin gemäßigte Entwicklung (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, S. 50).

Laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beeinflussen zahlreiche Faktoren wie Demografie, Nachfrage, Wirtschaftsdynamik, Siedlungs- und Gebäudestruktur sowie Wohnungs- und Wohnumfeldqualitäten die Mietpreisentwicklung (BBSR 2012). Das hohe Mietniveau in Großstädten bzw. den Kernstädten der Metropolräume (vgl. Abbildung 2) wird zusätzlich abgestuft in das Umland getragen. Regionale Disparitäten sind vorhanden, allerdings geht der allgemeine Trend nach oben, wenngleich in unterschiedlichem Maße.

Abbildung 2: Mietspannen der Angebotsmieten ausgewählter Großstädte 2008 und 2012



Quelle: BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2013, S. 7.

Zur Thematik Preisentwicklung ist auf den aktuellen Trend zu verweisen. Unabhängig der Höhe von Mietpreissteigerungen ist zu beobachten, dass die Anzahl der Kreise mit steigenden Angebotsmieten seit 2007 über der Anzahl der Kreise mit stagnierenden und sinkenden Angebotsmieten liegt und dass die Anzahl dieser Kreise seit dem 2. Halbjahr 2009 kontinuierlich steigt (vgl. Abbildung 3).