



**FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG** Für die Freiheit.

ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND

Prof. Marcus Sidki – Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft
Ludwigshafen

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman-Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg

/freiheit.org

/FriedrichNaumannStiftungFreiheit

/FNFreiheit

/stiftungfuerdiefreiheit

Autor

Prof. Marcus Sidki
Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen

Redaktion

Dr. Dirk Assmann, Referent Innovationsräume und Urbanisierung
Themenmanagement und Politikberatung

Kontakt

Telefon +49 30 220126-34
Telefax +49 30 690881-02
E-Mail service@freiheit.org

Stand

Juni 2022

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Lizenz

Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

Inhalt

1. EINLEITUNG	4
2. ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND	5
3. BÜRGERMEINUNG ZU ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN	9
4. FORSCHUNGSERKENNTNISSE ZUR POLITISCHEN ÖKONOMIE ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN	13
5. ORDNUNGSPOLITISCHE EINSCHÄTZUNG ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN	15
LITERATUR	16

1. Einleitung

Die deutsche Wirtschaftsordnung folgt der Idee der sozialen Marktwirtschaft. Somit besteht im konzeptionellen Sinne eine gewisse Trennschärfe in der Aufgabenverteilung von Staat und Markt. Der Staat setzt und überwacht den Rahmen, innerhalb dessen sich die Marktakteure frei entfalten können. In der Realität – und mit nur geringer öffentlicher Aufmerksamkeit – ist der Staat aber nicht nur Regelsetzer und -überwacher. Er ist vielmehr auch selbst als wirtschaftlicher Akteur auf den von ihm überwachten Märkten aktiv. Für diese als ‚wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand‘ geläufigen Aktivitäten bedienen sich staatliche Akteure häufig sogenannter öffentlicher Unternehmen. Der vorliegende Aufsatz gibt eine Übersicht über diesen umfangreichen und eher unbekanntem Wirtschaftsfaktor in Deutschland und ordnet diesen in den Kontext der bestehenden Wirtschaftsordnung ein.

Kapitel 2 führt in das Thema öffentlicher Unternehmen in Deutschland ein und liefert einige Zahlen und Statistiken über ihre Arten, ihren Umfang und ihre Verbreitung in Deutschland. Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Legitimität öffentlicher Unternehmen durch Mehrheitsmeinungen, basierend auf einer repräsentativen Umfrage unter der deutschen Bevölkerung. In Kapitel 4 erfolgt ein Überblick über Erkenntnisse aus der Forschung zu öffentlichen Unternehmen in Deutschland. Dabei steht vor allem die Verbindung aus Politik, Bürgerschaft und öffentlichen Unternehmen im Fokus. Abschließend gibt Kapitel 5 eine kurze Einordnung des Themas in den Kontext der Ordnungsökonomik.

2. Öffentliche Unternehmen in Deutschland

Öffentliche Unternehmen entstehen durch Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in eine rechtlich selbstständige oder unselbstständige Unternehmung. Dies kann auf kommunaler, Landes- oder Bundesebene erfolgen. Die Produkte und Dienstleistungen, die öffentliche Unternehmen anbieten, sind vielfältig. Grundsätzlich ist ihnen allerdings gemein, dass es sich dabei um öffentliche Güter oder zumindest Mischgüter handelt, für die die öffentliche Hand (und wenn auch nur historisch bedingt) einer gewissen Darbietungspflicht unterliegt.¹ Auch handelt es sich dabei oftmals um (lokale) Monopolmärkte, in welchen in den vergangenen Dekaden durch entsprechende Regulierungsansätze und Überwachung durch z.B. die Bundesnetzagentur ein gewisser Wettbewerb Einzug gehalten hat und auf denen heute auch private Unternehmen aktiv sind. Branchen, in denen öffentliche Unternehmen Produkte und Dienstleistungen anbieten, sind demnach z.B. die

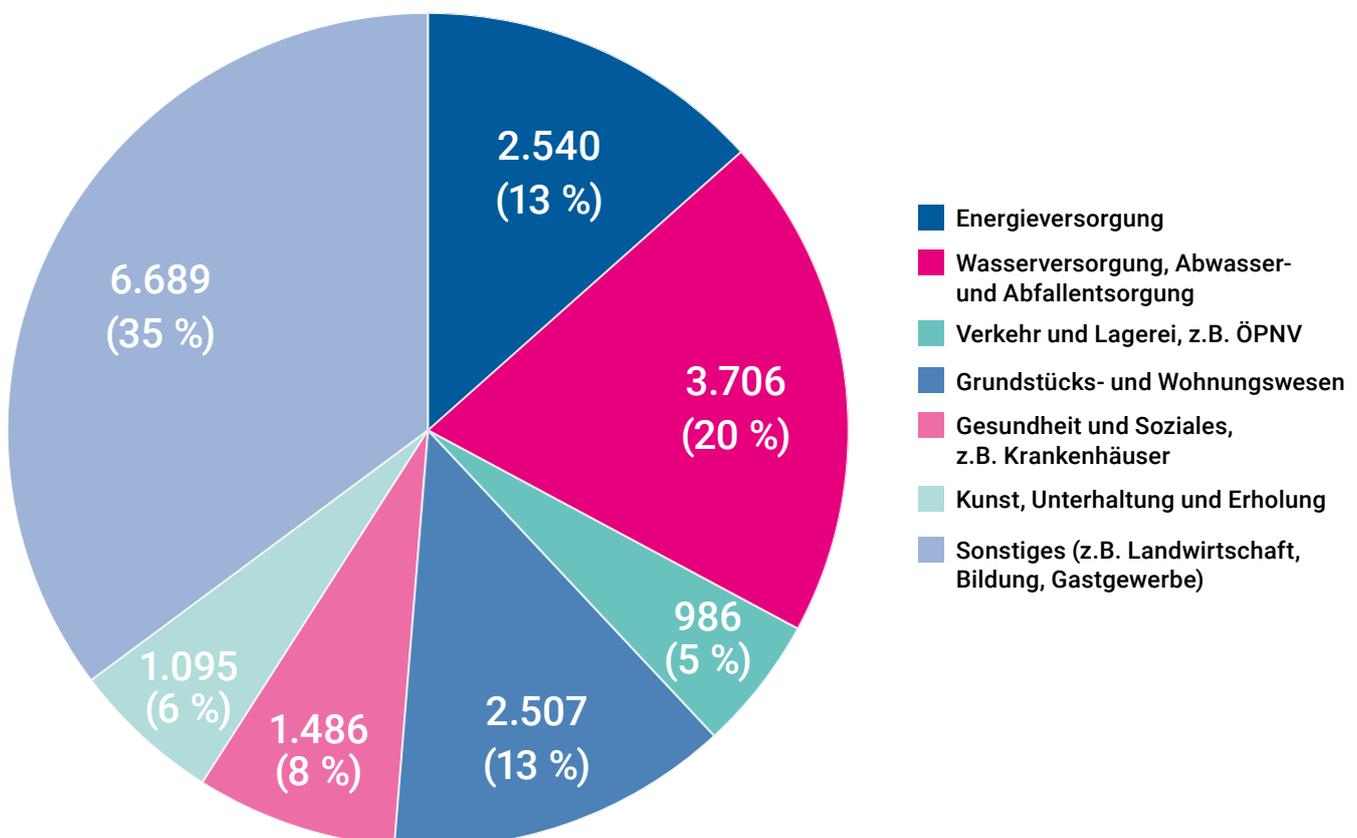
¹ Wobei Ausnahmen natürlich in einer gewissen Regelmäßigkeit vorkommen. So kritisiert beispielsweise der Bund der Steuerzahler des Öfteren Aktivitäten, in welchen Akteure der öffentlichen Hand klassische private Güter anbieten.

Strom- und Wärmerversorgung, die Wohnungswirtschaft, der öffentliche Nahverkehr, die Wasser- und Abwasserwirtschaft, die Entsorgung oder das Krankenhauswesen.

Kennzeichnend für ein öffentliches Unternehmen ist die Mehrheitskontrolle durch einen oder mehrere öffentliche Einrichtungen. Somit müssen in Summe mehr als 50 % des Eigenkapitals oder der Stimmrechte von der öffentlichen Hand gehalten und kontrolliert werden. Oftmals befinden sich öffentliche Unternehmen auch zu 100 % im öffentlichen Eigentum. Unternehmen mit einer öffentlichen Beteiligung von unter 50 % werden von der öffentlichen Hand zwar beeinflusst, aber letztlich nicht mehrheitlich kontrolliert. Man spricht in diesem Falle von gemischt-wirtschaftlichen, aber keinen öffentlichen Unternehmen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Anzahl öffentlicher Unternehmen für das Jahr 2019 aufgeteilt in die wichtigsten Branchen auf.

Abb. 1 | Anzahl öffentlicher Unternehmen 2019 nach Branchen

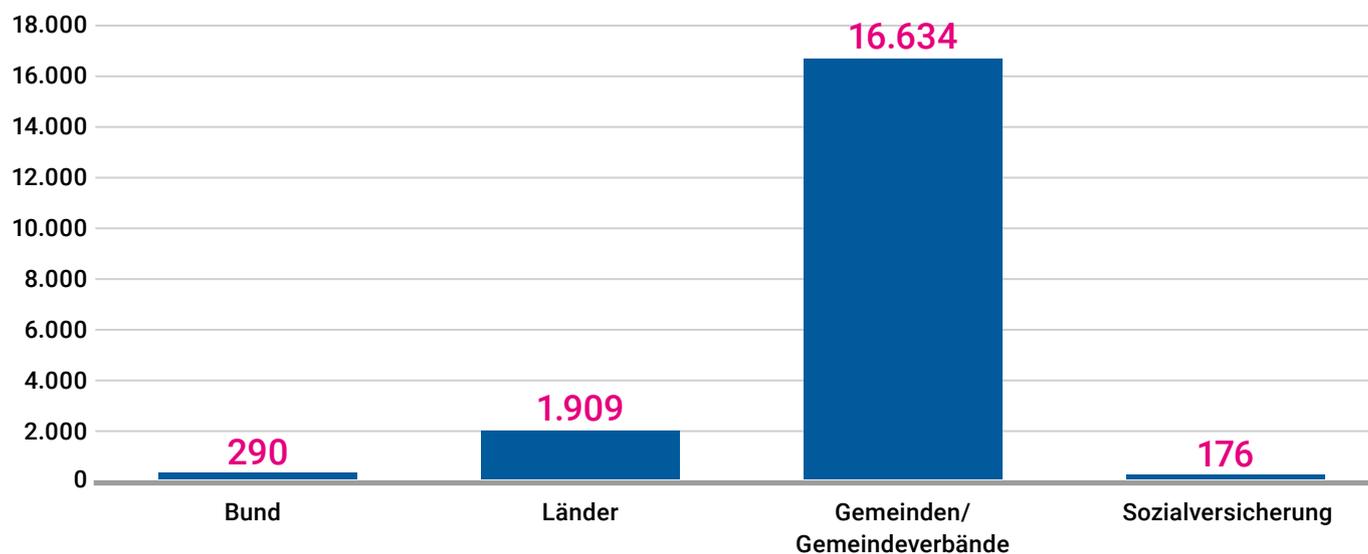


6 2. ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN IN DEUTSCHLAND

Es zeigt sich, dass im Jahr 2019 in Deutschland ca. 19.000 öffentliche Unternehmen existierten. Ferner verteilen sich diese auf unterschiedlichste Branchen, wobei zu beachten ist, dass die reine Anzahl nicht zwingend auf die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Branchen schließen lässt.

Weitere Einsichten ergeben sich aus der folgenden Abbildung, die für das Jahr 2019 die Verteilung öffentlicher Unternehmen auf die Staatsebenen aufzeigt.

Abb. 2 | Anzahl öffentlicher Unternehmen 2019 nach Staatsebene

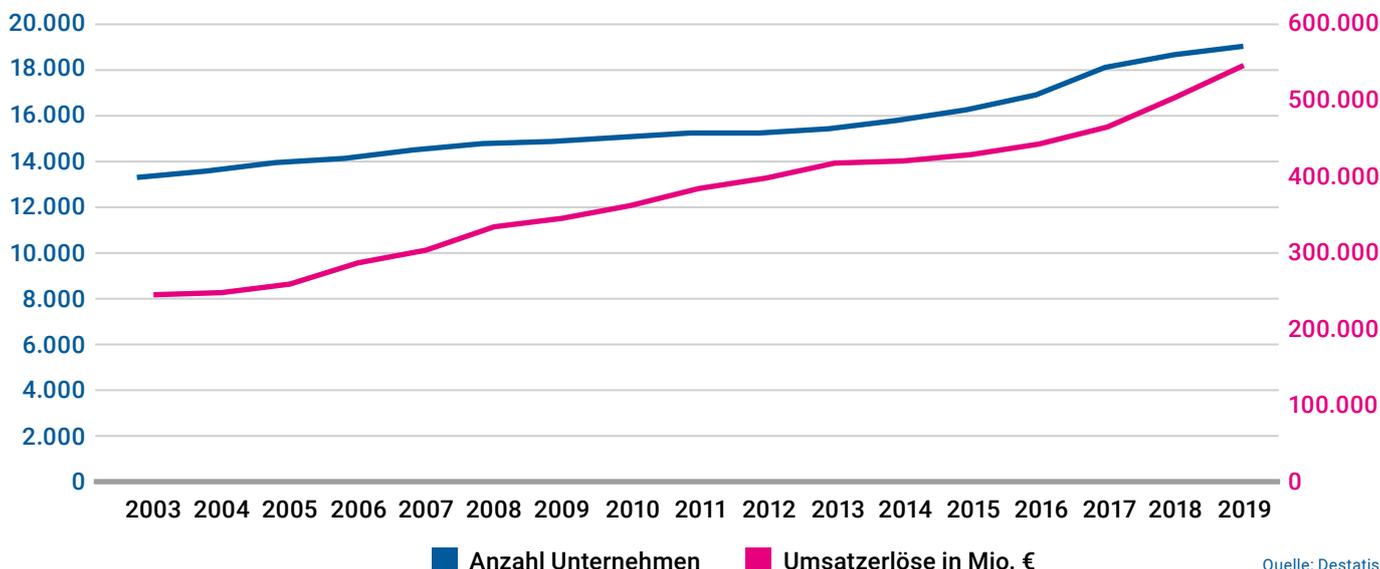


Quelle: Destatis

Der überwiegende Anteil von ca. 87,5 % entfällt auf öffentliche Unternehmen im mehrheitlichen Eigentum von Gemeinden oder Gemeindeverbänden, weitere ca. 10 % auf die Unternehmen der Bundesländer. Die Anzahl öffentlicher Unternehmen des Bundes oder der Sozialversicherungen ist somit recht gering. Aber auch hier gilt, dass die Anzahl keine Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Bedeutung ermöglicht. So sind bspw. die öffentlichen Unternehmen im Eigentum des Bundes häufig recht groß, wie am Beispiel der Deutschen Bahn AG ersichtlich.

Aus der Beschäftigtenzahl in Höhe von ca. 2 Mio. Angestellten lässt sich bereits vermuten, dass öffentliche Unternehmen – und damit die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand – für die deutsche Volkswirtschaft einen signifikanten Wirtschaftsfaktor darstellen. Dieser steigt noch dazu im Zeitablauf stetig an, wie nachfolgende Abbildung verdeutlicht.

Abb. 3 | Anzahl (links) und Umsatzerlöse in Mio. € (rechts) öffentlicher Unternehmen in Deutschland

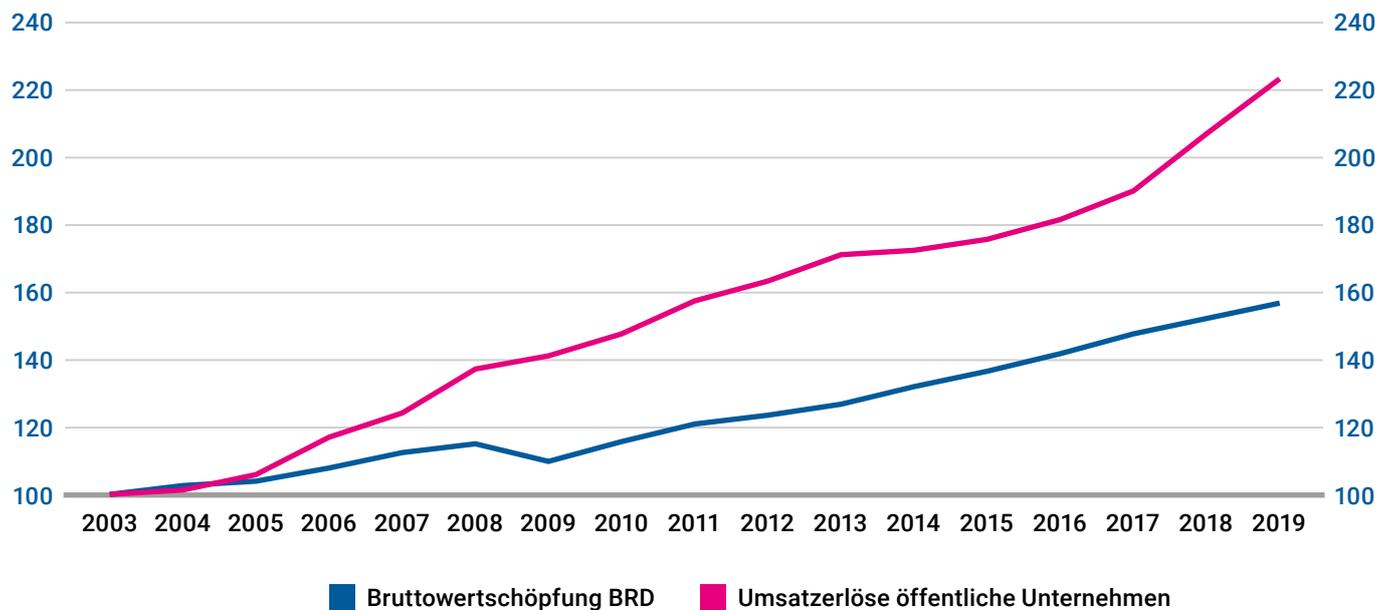


Quelle: Destatis

Sowohl gemessen an Anzahl, aber auch an Umsatzerlösen zeigt sich ein beständiges Wachstum an öffentlichen Unternehmen. Verglichen mit dem Jahr 2003 (13.250 Unternehmen) entspricht dies für das Jahr 2019 (19.009 Unternehmen) einen Anstieg um über 43 %. Die Beweggründe hierfür sind vielfältig, allerdings zeigt die ebenfalls deutliche Steigerung

der Umsatzerlöse um 123 % im selben Zeitraum, dass die zunehmende Anzahl auch mit einer deutlichen Ausweitung der Wirtschaftsaktivitäten einherging. Dass dies nicht nur auf das allgemeine Wachstum der deutschen Wirtschaftsleistung im betrachteten Zeitraum zurückzuführen ist, verdeutlicht nachfolgende Abbildung.

Abb. 4 | Umsatzerlöse öffentlicher Unternehmen vs. Bruttowertschöpfung BRD (2003 = 100 %)



Quelle: Destatis

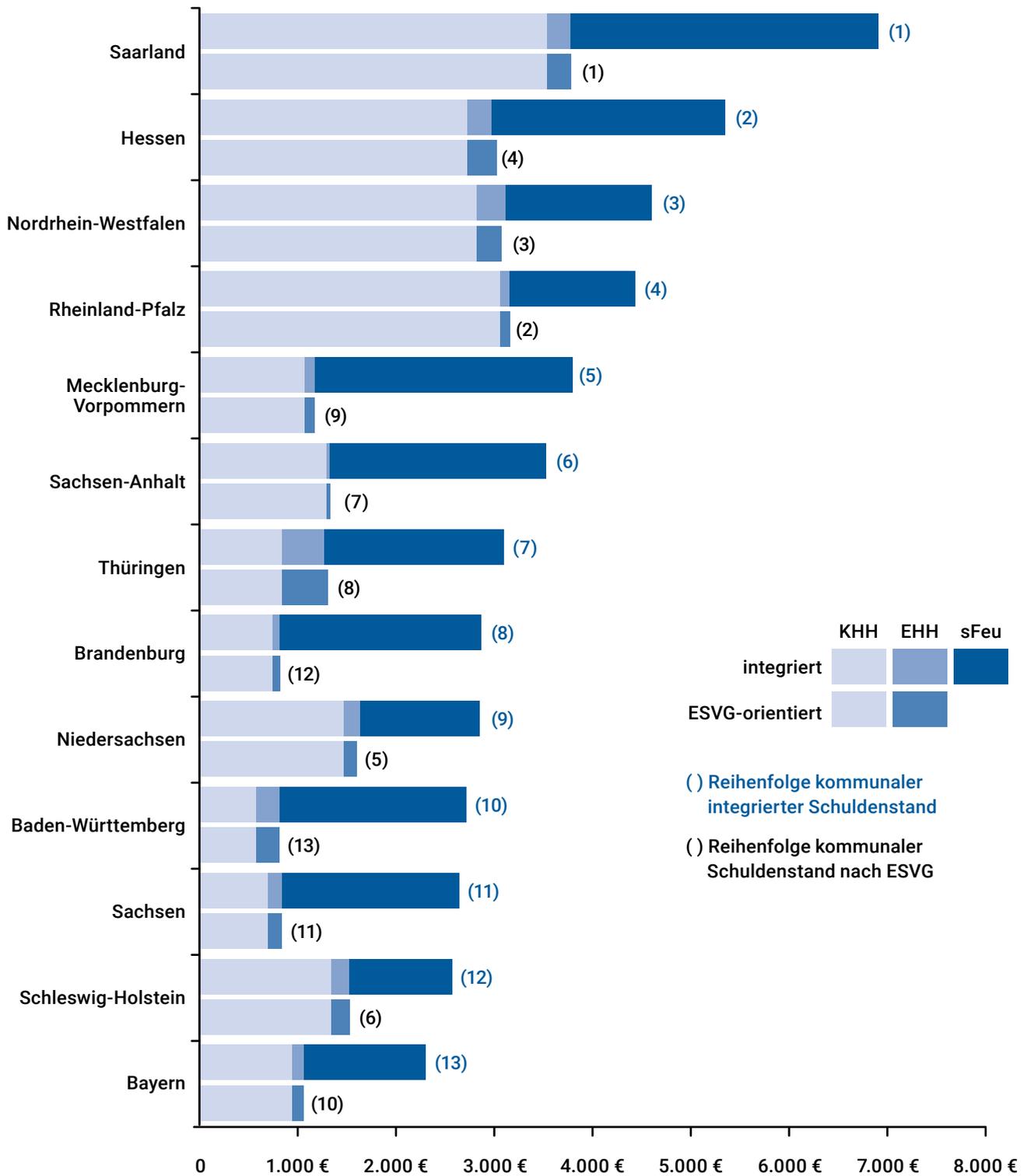
Die Abbildung zeigt wiederum den Verlauf der Umsatzerlöse der öffentlichen Unternehmen in Deutschland zwischen 2003 und 2019, ergänzt um den Verlauf der deutschen Bruttowertschöpfung. Beide Zeitreihen werden auf den Basiswert 100 für das Jahr 2003 normiert, sodass die unterschiedlichen Wachstumsverläufe ab dem Ausgangsjahr miteinander verglichen werden können. Es zeigt sich dabei, dass die Umsatzerlöse öffentlicher Unternehmen in allen Jahren stärker anstiegen als die deutsche Bruttowertschöpfung. Dies lässt vermuten, dass die Wirtschaftsaktivitäten der öffentlichen Hand stetig stärker wachsen als die deutsche Wirtschaft insgesamt.

Die Ausgliederung von Aktivitäten der öffentlichen Hand in öffentliche Unternehmen bedeutet dabei meist auch eine Ausgliederung der zugehörigen Verschuldung. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei öffentlichen Unternehmen organisatorisch um Institutionen handelt, die zwar dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden. Sie sind allerdings nicht Bestandteil des öffentlichen Kernhaushalts, was ebenfalls auf die Verschuldung zutrifft. Auch wenn es formell sicherlich richtig erscheint, die Verschuldung der öffentlichen (Kern-) Haushalte von der Verschuldung der öffentlichen Unternehmen zu trennen, kann allerdings immer von einer gewissen – wenn nicht juristischen, dann doch zumindest informellen – Mithaftung der öffentlichen Eigentümer für ihre Unternehmen ausgegangen werden. Insofern erscheint es auch nicht abwegig, eine Betrachtung der Verschuldung des gesamten

öffentlichen Bereichs – mithin des öffentlichen Kernhaushalts und der öffentlichen Unternehmen – vorzunehmen. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder haben hierzu im Rahmen einer Sonderauswertung für das Jahr 2016 die Verschuldung der deutschen Kommunen in einer Modellrechnung mit der Verschuldung ihrer öffentlichen Unternehmen zusammengeführt. Nachfolgende Abbildung zeigt dies für die Verschuldung pro Kopf zum Stichtag 31.12.2016 für alle deutschen Kommunen nach Bundesländern. Die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte (KHH) wird demnach um die öffentlichen Unternehmen ergänzt.²

² Finanzstatistisch korrekt werden öffentliche Unternehmen in die beiden Kategorien der Extrahaushalte (EHH) und der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (sFEU) untergliedert. Dies soll für die vorliegende Abhandlung allerdings vernachlässigt werden.

Abb. 5 | Ländervergleich der kommunalen Pro-Kopf-Verschuldung am 31.12.2016



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Integrierte Schulden der Gemeinden

Die Integration der Schuldenstände der öffentlichen Unternehmen lässt demnach die Gesamtverschuldung der Kommunen deutlich ansteigen. So beträgt beispielsweise im Fall von Baden-Württemberg die Verschuldung der öffentlichen Unternehmen das 3,75-fache der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass öffentliche Unternehmen in Deutschland einen großen und überdurchschnittlich ansteigenden Wirtschaftsfaktor für die deutsche Volkswirtschaft darstellen. Genauso bedeutend ist jedoch der Einfluss öffentlicher Unternehmen auf die Verschuldung des gesamten öffentlichen Bereichs.

3. Bürgermeinung zu öffentlichen Unternehmen

Die Legitimität der Existenz öffentlicher Unternehmen folgt zunächst der Darbietung von Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge. Art der Umsetzung und Ausmaß an Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen sind dabei meist entsprechend gesetzlich geregelt, z.B. in den bundeslandspezifischen Gemeindeordnungen für Unternehmen im mehrheitlichen kommunalen Eigentum. Dabei werden die Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen meist durch eine Schrankentrias begrenzt, wonach die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand:

- dem öffentlichen Zweck oder der Daseinsvorsorge dienen muss,
- Art und Umfang müssen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und dem voraussichtlichen Bedarf stehen und
- der verfolgte Zweck darf nicht besser und wirtschaftlicher (manchmal auch ebenso gut) durch einen privaten Dritten erzielt werden.

Abgesehen von diesem rechtlichen Rahmen, der allerdings diversen Spielraum für individuelle Auslegungen lässt, können öffentliche Unternehmen, vor allem in demokratisch organisierten Staaten, auch durch den Bürgerwillen legitimiert

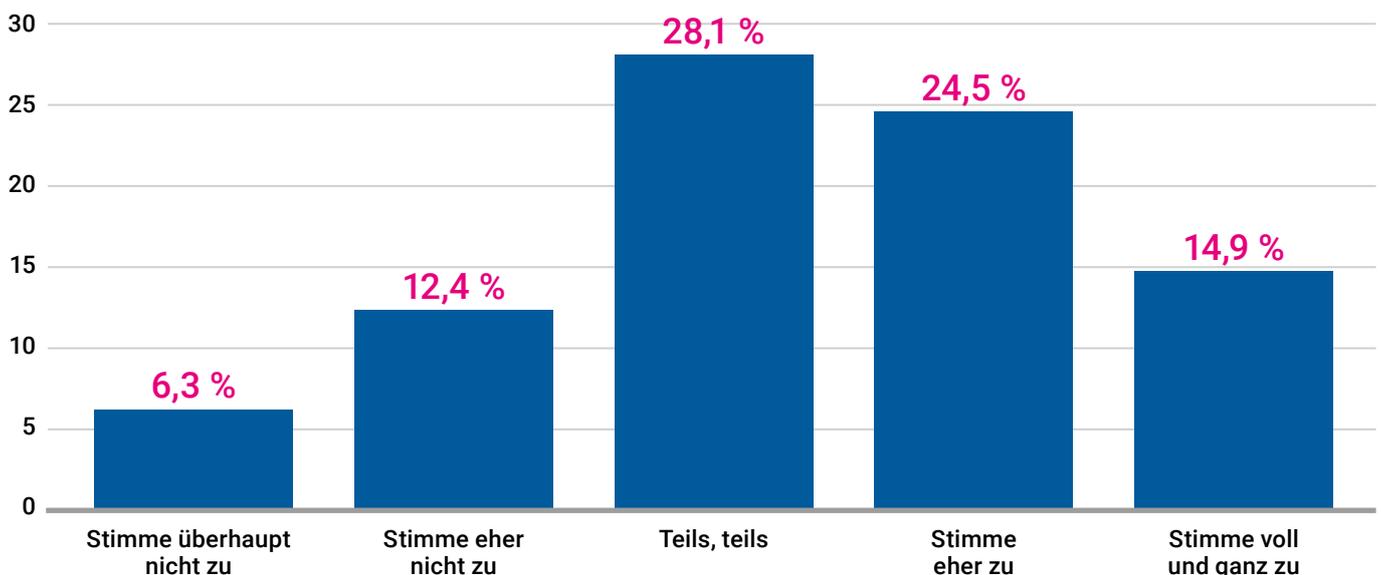
werden. Im Folgenden werden Ergebnisse einer Umfrage präsentiert, in welcher die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu ihren Meinungen und Einstellungen zu öffentlichen Unternehmen befragt wurden. Die Umfrage wurde Anfang März 2020, d.h. bevor der erste Lockdown wegen der Corona-Pandemie in Kraft trat, erhoben. Befragt wurde eine bundesweite Stichprobe von 2041 Bürgerinnen und Bürgern. Diese wurden so ausgewählt, dass die Stichprobe in Bezug auf Geschlecht, Alter und geografische Verteilung repräsentativ für die allgemeine demografische Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung ist. Die Erhebung wurde in Form einer Online-Befragung durch das Marktforschungsunternehmen YouGov durchgeführt.

Auf einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) sollte zunächst folgende Aussage bewertet werden:

„Unternehmen, die mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind (z. B. kommunale Stadtwerke), sollen wie privatwirtschaftliche Unternehmen in erster Linie auf die Wirtschaftlichkeit ihrer angebotenen Güter und Dienstleistungen achten.“

Die Ergebnisse sind in folgender Abbildung dargestellt:

Abb. 6 | Ergebnisse zur Umfrage zu Wirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen in Prozent



Die Frage lautet: „Unternehmen, die mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sind (z. B. kommunale Stadtwerke), sollen wie privatwirtschaftliche Unternehmen in erster Linie auf die Wirtschaftlichkeit ihrer angebotenen Güter und Dienstleistungen achten.“, n = 1759, fehlende Angaben zu 100%: Antwort „weiß nicht“.

10 3. BÜRGERMEINUNG ZU ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

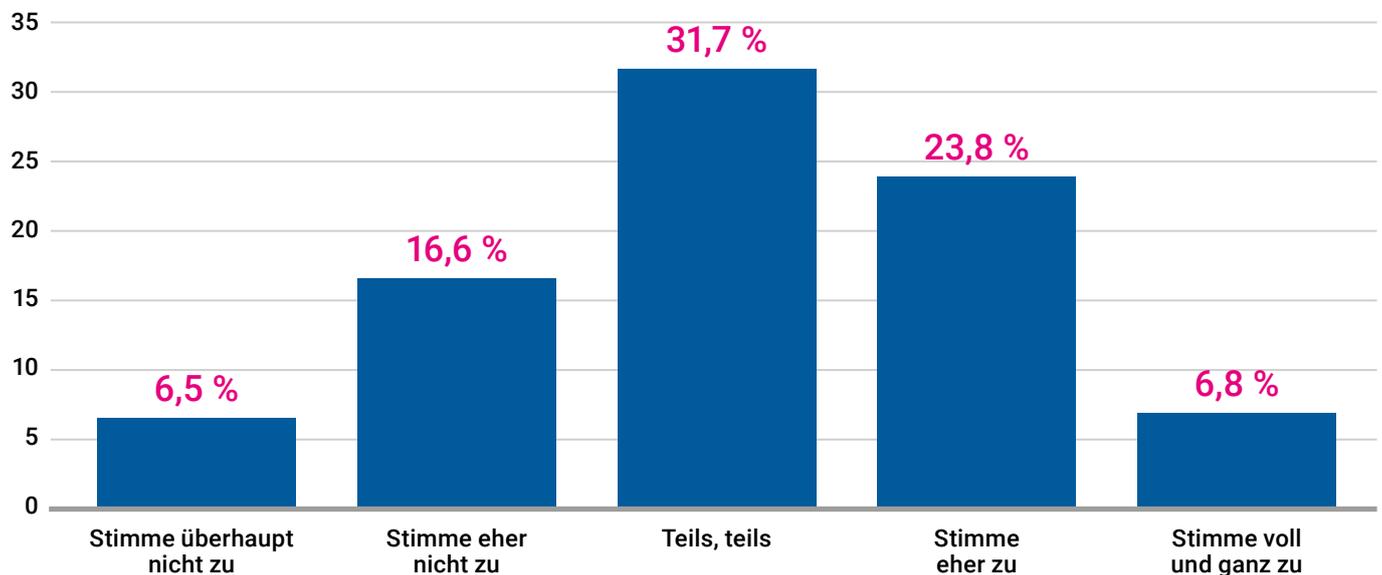
Die Mehrheit der Befragten hat hierzu keine eindeutige Meinung („Teils, teils“). Fokussiert man sich nun auf die Befragten mit konkreter Meinungsäußerung, zeigt sich ein deutlicher Überhang derjenigen, die von öffentlichen Unternehmen ebenso wie der Privatwirtschaft eine primäre Orientierung an Wirtschaftlichkeit verlangen. Während nur 18,8 % der Befragten der Aussage ablehnend gegenüberstehen („stimme überhaupt nicht zu“ oder „stimme eher nicht zu“), beträgt die Zustimmung („stimme eher zu“ oder „stimme voll und ganz zu“) mit 39,3 % mehr als das Doppelte. Unabhängig von der Aufgabe der Daseinsvorsorge sind somit viele Bürgerinnen und Bürger der Meinung, dass das ökonomische Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei öffentlichen Unternehmen hohe Beachtung erhalten sollte.

Eine weitere Frage beschäftigte sich mit der Übernahme von sozialer Verantwortung öffentlicher Unternehmen im Vergleich zur Privatwirtschaft. Es sollte wieder auf einer Skala von 1 („stimme überhaupt nicht zu“) bis 5 („stimme voll und ganz zu“) folgende Aussage bewertet werden:

„Öffentliche Unternehmen bemühen sich stärker darum, sozial verantwortlich zu handeln, als private Unternehmen.“

Die Ergebnisse sind in nachfolgender Abbildung aufgeführt:

Abb. 7 | Ergebnisse der Umfrage zu sozialer Verantwortung öffentlicher Unternehmen in Prozent



Die Frage lautet: „Öffentliche Unternehmen bemühen sich stärker darum, sozial verantwortlich zu handeln, als private Unternehmen.“, n = 1743, fehlende Angaben zu 100%: Antwort „weiß nicht“.

Quelle: eigene Erhebung

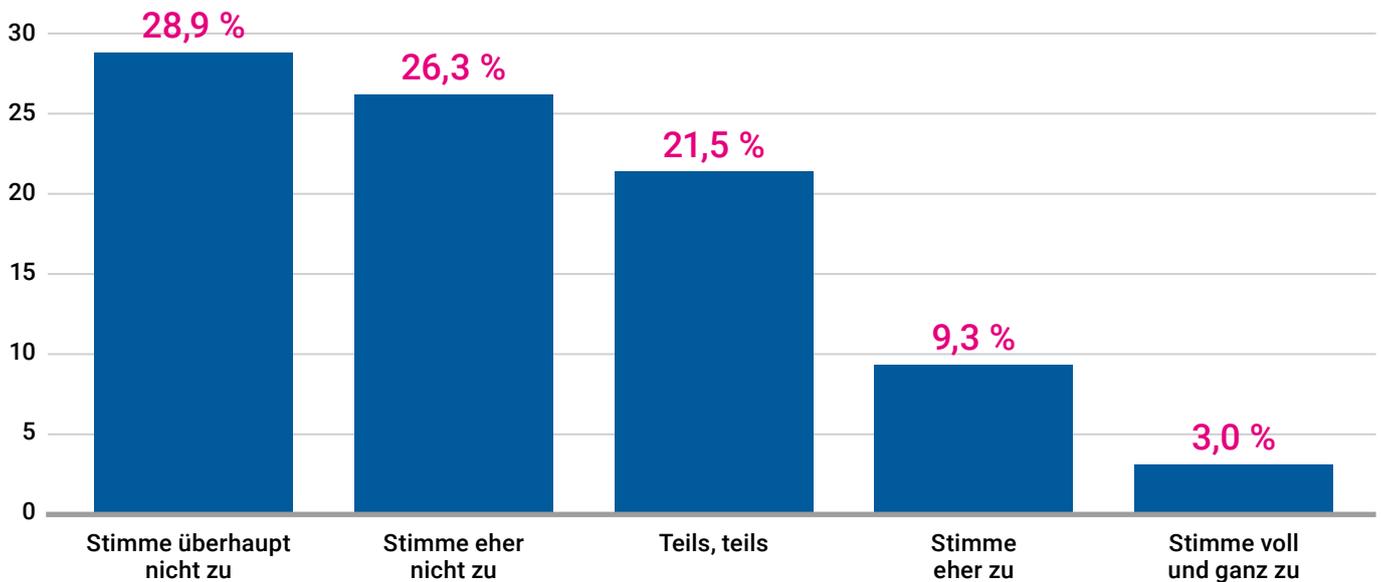
Die Mehrheit der Befragten antwortet wiederum unentschlossen („Teils, teils“). Ferner zeigt sich ein leichter Überhang zur Zustimmung (30,7 % der Befragten) gegenüber einer Ablehnung (23,1 % der Befragten). Die Ergebnisse sind somit eher ambivalent. Eine eindeutige Positionierung der Bevölkerungsmehrheit ist nicht erkennlich.

Eine dritte Frage bezieht sich auf das Vorhandensein einer besonderen Zahlungsbereitschaft für Güter und Dienstleistungen öffentlicher Unternehmen. Die in der üblichen Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) zu beurteilende Aussage lautet:

„Ich bin bereit, öffentlichen Unternehmen (z. B. kommunalen Stadtwerken) höhere Preise für ihre Leistungen (z.B. Strompreise) zu zahlen als privaten Unternehmen (z. B. private Energieversorger).“

Nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Ergebnisse:

Abb. 8 | Ergebnisse der Umfrage zu öffentlichen Unternehmen und Zahlungsbereitschaft in Prozent



Die Frage lautet: „Ich bin bereit, öffentlichen Unternehmen (z. B. kommunalen Stadtwerken) höhere Preise für ihre Leistungen (z. B. Strompreise) zu zahlen als privaten Unternehmen (z. B. private Energieversorger).“, n = 1816, fehlende Angaben zu 100%: Antwort „weiß nicht“.

Quelle: eigene Erhebung

Hier ist eine eindeutig ablehnende Haltung der Befragten erkennbar. Während 55,3 % der Befragten mit „stimme überhaupt nicht zu“ oder „stimme eher nicht zu“ antworteten, liegt die Zustimmung („stimme eher zu“ oder „stimme voll und ganz zu“) lediglich bei 12,2 % der Befragten. Öffentliche Unternehmen verfügen somit in der Mehrheit der Bevölkerung über keinen „Bonus“ aufgrund ihres öffentlichen Status oder ihrer besonderen Aufgabenzuordnung der Daseinsvorsorge – zumindest insofern sich dieser Bonus in Form einer erhöhten Zahlungsbereitschaft für die Güter und Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmen manifestieren sollte.

12 3. BÜRGERMEINUNG ZU ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

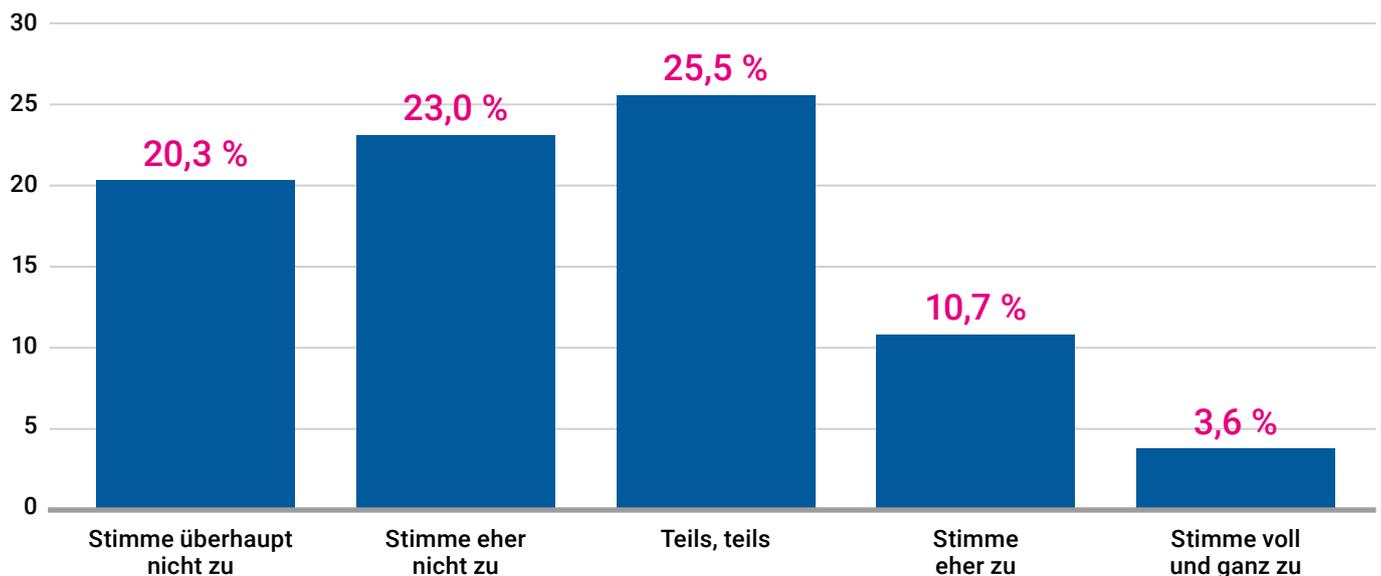
Bisher scheinen die Ergebnisse der Umfrage allesamt in die Richtung zu deuten, dass öffentlichen Unternehmen seitens der deutschen Bürgerschaft keine besondere Rolle im Vergleich zur Privatwirtschaft zugestanden wird. Hieraus ließe sich nun durchaus die Frage ableiten, inwiefern sich die öffentliche Hand überhaupt in Form öffentlicher Unternehmen wirtschaftlich betätigen sollte oder ob diese in privatwirtschaftliches Eigentum überführt werden sollten. Um dies zu

beantworten sollte folgende Aussage auf einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) beurteilt werden:

„Öffentliche Unternehmen sollten, wo rechtlich zulässig, grundsätzlich privatisiert werden.“

Die Ergebnisse werden aus folgender Abbildung ersichtlich:

Abb. 9 | Ergebnisse der Umfrage zu öffentlichen Unternehmen und Privatisierung in Prozent



Die Frage lautet: „Öffentliche Unternehmen sollten, wo rechtlich zulässig, grundsätzlich privatisiert werden.“
n = 1694, fehlende Angaben zu 100%: Antwort „weiß nicht“.

Quelle: eigene Erhebung

Diese Aussage wird recht eindeutig abgelehnt. 43,3 % der Befragten stimmten ihr entweder „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ zu, wohingegen nur 14,3 % der Befragten „eher“ oder „voll und ganz“ zustimmten.

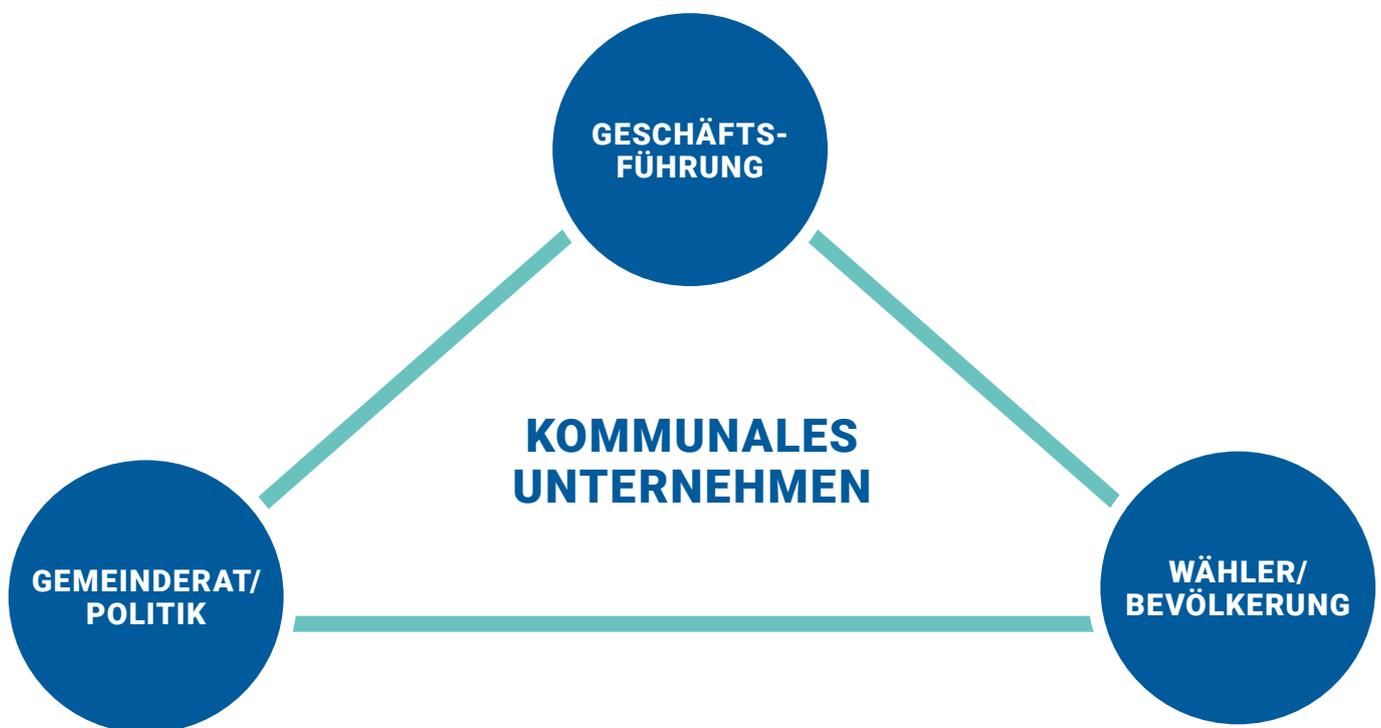
In Summe lassen sich die Ergebnisse der Befragung demnach so deuten, dass die deutsche Bürgerschaft öffentlichen Unternehmen und somit einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand durchaus eine Legitimität zuspricht. Diese soll allerdings innerhalb des üblichen Rahmens des Wirtschaftens geschehen. Eine Sonderrolle wird öffentlichen Unternehmen im Vergleich zur Privatwirtschaft nicht zugesprochen. Unabhängig von der subjektiven Meinung der befragten Bürgerinnen und Bürger ist allerdings nicht auszuschließen, dass in der Praxis öffentliche Unternehmen von deren Vorstellungen abweichen.

4. Forschungserkenntnisse zur politischen Ökonomie öffentlicher Unternehmen

Öffentliche Unternehmen in Deutschland erfahren, trotz ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung, nur geringe Aufmerksamkeit in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung. Einige der existierenden Erkenntnisse sollen im Folgenden wiedergegeben werden. Im Vordergrund stehen dabei Erkenntnisse über die Einbettung öffentlicher Unternehmen in das politische Geschehen. Hierzu muss zunächst Klarheit über die Verbindungen aus Bürgerschaft, Politik und öffentlichen Unter-

nehmen geschaffen werden. Das Spannungsfeld zwischen der Geschäftsführung eines öffentlichen Unternehmens, der Politik, d.h. politischer Entscheidungsträger innerhalb der Einflussphäre des öffentlichen Unternehmens und der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Eigenschaft als Wählerinnen und Wähler, verdeutlicht nachfolgende Abbildung am Beispiel kommunaler Unternehmen:

Abb. 10 | Institutionelles Geflecht öffentlicher Unternehmen am Beispiel kommunaler Unternehmen



Quelle: in Anlehnung an: Boll, Sidki (2021): The influence of political fragmentation on public enterprises: Evidence from German municipalities, in European Journal of Political Economy, Volume 67, March 2021, 101972)

Das hier aufgespannte institutionelle Geflecht besteht somit aus drei Beziehungen. Recht einfach ist dabei das Verhältnis der Bevölkerung zu öffentlichen Unternehmen. Erstere fragen Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge nach und Letztere bedienen diese Nachfrage. Das Verhältnis der Bevölkerung – in ihrer Rolle als Wähler – zur Politik besteht vor allem darin, dass die Bevölkerung im Zuge von Wahlen Politikerinnen und Politiker mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt. Letztlich vertreten diese als Mitglieder eines Stadt- oder Gemeinderats die Kommune als Eigenerin im Aufsichtsrat des öffentlichen Unternehmens. Sie üben hierbei Kontrolle über das Unternehmen aus, definieren Ziele und treffen Entscheidungen. Laut Wahlauftrag sollen dabei die Interessen ihrer jeweiligen Wählerschaft im Vordergrund ste-

hen. Allerdings verfolgen Politikerinnen und Politiker immer auch Ziele, die zuweilen im Widerspruch mit dem Wahlauftrag der Bürgerschaft stehen können. Im Forschungsgebiet der „ökonomischen Theorie der Politik“ besteht eine Vielzahl an Erkenntnissen dazu, dass politische Entscheidungsträger auch von anderen Zielen und nicht zuletzt von dem Wunsch zur Wiederwahl beeinflusst werden.

Einige jüngere Studien beschäftigen sich nun mit der Frage, ob und wie politische Institutionen, getrieben von deren Eigeninteressen, einen Einfluss auf das Handeln öffentlicher Unternehmen ausüben. Eine aktuelle Studie von Sidki und Boll (2021) beschäftigt sich mit der Frage, ob politische Interessensfragmentierung das Investitionsverhalten öffentlicher

Unternehmen beeinflusst. Unter politischer Interessensfragmentierung ist dabei die Meinungsvielfalt in einem politischen Gremium zu verstehen. Dies wird anhand der vertretenen Parteienanzahl gemessen, wobei die relative Größe der Parteien als Gewichtungsfaktor berücksichtigt wird. Aus theoretischer Sicht sind dabei drei Einflussrichtungen denkbar.

1. Eine zunehmende Fragmentierung in politischen Entscheidungsgremien beeinflusst die Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen positiv. Hierbei wird vermutet, dass politische Entscheidungsträger den Anreiz haben, öffentliche Unternehmen in ihrem Einflussbereich zur vermehrten Durchführung von Investitionen zu verleiten, um die Interessen der eigenen Wählergruppe durchzusetzen. Mehr politische Interessen führen somit zu mehr Investitionen öffentlicher Unternehmen.
2. Allerdings ist auch das Gegenteil denkbar. So könnte eine größere Vielfalt politischer Interessen dazu führen, dass Investitionen aus parteitaktischen Erwägungen kritisch hinterfragt, und wenn nicht in die eigene Richtung steuerbar, gebremst oder verhindert werden. Im Fokus steht dabei, dem politischen Gegner keine Profilierungsmöglichkeit einzuräumen. Eine zunehmende Anzahl an politischer Interessensfragmentierung würde es einzelnen Parteien somit erschweren, Entscheidungen im Sinne der eigenen Wählergruppe durchzusetzen. Dies würde mit sinkender Investitionstätigkeit öffentlicher Unternehmen einhergehen.
3. Letztlich besteht auch die Möglichkeit, dass politische Entscheidungsträger keinen wesentlichen Einfluss auf die Handlungen öffentlicher Unternehmen ausüben.

Anhand eines Datensatzes zu Jahresabschlüssen für die Jahre 1998 bis 2014 aller öffentlichen Unternehmen in Deutschland, die sich im mehrheitlichen Eigentum der Kommunen befinden, konnte dabei mittels multivariat-statistischer Analysen gezeigt werden, dass in der Tat eine systematische Einflussnahme der Gemeinderatszusammensetzungen auf die Investitionen der kommunalen Unternehmen besteht. Es zeigt sich ein im Durchschnitt negativer, d.h. investitions-hemmender Effekt bei zunehmender politischer Interessensfragmentierung. Dies unterstützt somit den oben unter Punkt 2 erläuterten Ansatz.

Weiterführende Untersuchungen von Boll (2022) betrachten ferner den Einfluss von Wahlen auf das Investitionsverhalten öffentlicher Unternehmen. Empirische Studien weisen oftmals auf die Verteilung von „Wahlgeschenken“ hin. Dies lässt sich an überdurchschnittlich ansteigenden öffentlichen Ausgaben im Vorfeld von Wahlen messen. Die Untersuchung, ob dies auch auf öffentliche Unternehmen zutrifft, liefert allerdings keine eindeutigen Hinweise. Somit lassen sich im Vorfeld von Gemeinderatswahlen im Zeitraum von 1998 bis 2014 keine auffallenden Veränderungen der Investitionen aller kommunalen Unternehmen in Deutschland verzeichnen.

Untersucht werden ferner die Einflüsse parteipolitischer Ideologien auf das Investitionsverhalten öffentlicher Unternehmen. Für die bereits erwähnten Daten aller kommunalen Unternehmen in Deutschland für die Jahre 1998 bis 2014 finden sich, wenn auch statistisch etwas schwächer, teilweise positive Zusammenhänge zwischen den Anteilen tendenziell linker Parteien in den Gemeinderäten und den Investitionen kommunaler Unternehmen. Gleichzeitig zeigen sich negative Zusammenhänge zwischen den Anteilen rechter und wirtschaftsliberaler Parteien und den Investitionen kommunaler Unternehmen. Ein höherer Anteil linker Parteien im kommunalen Entscheidungsgremium geht somit mit höheren investiven Ausgaben bei den öffentlichen Unternehmen einher, während dies in Gemeinderäten mit einem hohen Anteil rechter und wirtschaftsliberaler Parteien genau anders herum verläuft.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass umfangreiche Untersuchungen aller kommunalen Unternehmen in Deutschland darauf hinweisen, dass eine starke Verbindung zwischen Politik und den öffentlichen Unternehmen in ihrem Einflussbereich besteht. Dies vermag an sich legitim und gewollt sein, wird allerdings dann problematisch, wenn der politische Einfluss in Richtung eigennützigere Interpretationen des Wählerwillens erfolgt.

5. Ordnungspolitische Einschätzung öffentlicher Unternehmen

Die deutsche Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft geht im Kern auf die akademische Konzeption der Ordnungsökonomik zurück. Dies bedeutet, dass sich innerhalb eines staatlich gesetzten und durchsetzbaren Rahmens Marktkräfte frei entfalten können. Dem Staat kommt vor allem die Aufgabe zu, die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zu gewährleisten. Speziell in Deutschland wird ferner der Sozialpolitik als Teil einer staatlich organisierten Fürsorge ein hoher Stellenwert beigemessen.

Die Schaffung und Erhaltung eines umfangreichen Wettbewerbs und somit die Vermeidung von Monopolisierungstendenzen stellt dabei das ordnungspolitische Kernprinzip dar. Hintergrund ist die Überlegung, dass Menschen durch Handel mit Gütern und Dienstleistungen dann der größtmögliche Nutzen zuteilwird, wenn die die Güter und Dienstleistungen anbietenden Unternehmen im starken Wettbewerb untereinander stehen. Nur durch möglichst vollständigen Wettbewerb entfalten Preise ihre volle Lenkungswirkung und spiegeln die Präferenzen der Konsumentinnen und Konsumente wider, sodass sich eine gesellschaftlich optimale Güterversorgung einstellen kann. Somit sind Monopol- und Kartellbildungen durch Unternehmen zu vermeiden.

Marktformen, die von dieser Wettbewerbslogik abweichen, wie dies bspw. bei bestimmten Staatsmonopolen der Fall ist – man denke an das Geldschöpfungsmonopol der Notenbanken – bedürfen hierbei stets einer besonderen Begründung. Dies kann beispielsweise der Fall sein, falls der gesamtgesellschaftliche Mehrwert durch ein Abweichen vom Wettbewerb größer ist als bei dessen Durchsetzung.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen lässt sich nun eine ordnungsökonomische Einschätzung zur wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand mittels öffentlicher Unternehmen vornehmen.

Zum einen kann festgestellt werden, dass öffentliche Unternehmen insbesondere dann als notwendig für die deutsche Wirtschaftsordnung betrachtet werden können, falls nur durch ihre Wirtschaftstätigkeit aufgrund von Einschränkungen des Marktes die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen in der gesellschaftlich gewünschten Menge gewährleistet werden kann. Als Beispiel hierfür kann Kunst und Kultur angeführt werden. Im Bereich des Theaterwesens mag dies unkritisch erscheinen, hier ist es wohl kaum erwünscht, dass nur wenige bzw. wirtschaftlich tragfähige private Theater betrieben werden. Anders mag dies allerdings im Bereich der öffentlich betriebenen Freizeitparks oder Spaßbäder aussehen, da hier oftmals private Angebote mit wirtschaftlich tragfähigen Konzepten existieren.

Abgesehen davon ist für eine ordnungsökonomische Einordnung öffentlicher Unternehmen vor allem deren Wirkung auf den Wettbewerb ausschlaggebend. Demnach gilt festzuhalten, dass die Tätigkeiten öffentlicher Unternehmen vor allem dann schadlos sind, wenn diese nicht mit der Privatwirtschaft im Wettbewerb stehen. Dabei muss allerdings vermieden werden, private Unternehmen aufgrund der Schaffung von Barrieren, lokaler Monopole o.ä. auszuschließen, um hierdurch keine Wettbewerbssituation zuzulassen. Die Schaffung staatlicher (ggfs. lokaler) Monopole, welche durch öffentliche Unternehmen besetzt sind, ist demnach ebenso kritisch zu hinterfragen, wie dies bei privaten Monopol- oder Kartellbestrebungen der Fall ist.

Sofern öffentliche Unternehmen im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen, ist grundsätzlich denkbar, dass öffentliche Unternehmen eine im ordnungsökonomischen Sinne gute Wirkung entfalten. Dies wäre der Fall, falls durch ihre Wirtschaftsaktivitäten der Wettbewerb verstärkt wird. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sie als gleichberechtigte Wettbewerber zur Privatwirtschaft auftreten. Es ist somit unbedingt zu vermeiden, dass die öffentliche Hand als Regelsetzerin ihre Befugnisse und Gestaltungsmacht derart einsetzt, dass sie ihren öffentlichen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschafft. In diesem Fall würden öffentliche Unternehmen eine im ordnungsökonomischen Sinne schlechte, da wettbewerbsverzerrende und -einschränkende Wirkung entfalten. Dies ist in der Realität nicht auszuschließen. Man mag sich beispielhaft vor Augen führen, dass Städte und Gemeinden ca. alle zwei Dekaden in wettbewerblichen Verfahren Betreiber für ihre Wärme- und Stromnetze suchen. Ordnungsökonomisch wirkt es dann nahezu absurd, dass Unternehmen im mehrheitlichen oder gar ausschließlich im Eigentum eben dieser Städte und Gemeinden mit anderen Bietern im Wettbewerb um die Ausschreibung stehen – und meist auch gewinnen, was nicht selten den Ausgangspunkt jahrelanger Rechtsstreitigkeiten darstellt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der ordnungsökonomische Rahmen als Grundstein der deutschen Wirtschaftsordnung öffentlichen Unternehmen durchaus eine Existenz- und Tätigkeitsberechtigung zuweist. Dieser weist allerdings ebenso klare Grenzen auf, welche immer dann erreicht werden, wenn aus einer Zuträglichkeit zum Wettbewerb ein Hindernis für den Wettbewerb wird.

Literatur

Boll, David (2022): Kommunale Unternehmen – zwischen Daseinsvorsorge und politischen Interessen, Baden-Baden: Nomos, i.E.

Boll, D. & Sidki, M. (2021): The Influence of Political Fragmentation on Public Enterprises: Evidence from German Municipalities, in: European Journal of Political Economy, Vol. 67, Article 101972.

Sidki, M. & Boll, D. (2019): What Do Citizens Think About Public Enterprises? Subjective Survey Data on the Legitimacy of the Economic Activities of the German Public Sector, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 9, No. 4, pp. 615–639.

Über den Autor



Prof. Marcus Sidki

Marcus Sidki ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Statistik an der Hochschule für Wirtschaft und Gesellschaft Ludwigshafen. Dort leitet er die Forschungsstelle für öffentliche und Nonprofit-Unternehmen und ist Präsidiumsbeauftragter für Forschung und Kooperation. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der empirischen Finanzwissenschaft sowie der Nachhaltigkeitsökonomie. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und promovierte sich an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Vor seiner Berufung war er mehr als sieben Jahre im Bankensektor tätig. Er ist gegenwärtig Freedom Fellow am Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

