

Dietrich, Irina; Strohe, Hans Gerhard

Working Paper

Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik: Ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren

Statistische Diskussionsbeiträge, No. 40

Provided in Cooperation with:

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam

Suggested Citation: Dietrich, Irina; Strohe, Hans Gerhard (2010) : Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik: Ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren, Statistische Diskussionsbeiträge, No. 40, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-46306>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/337348>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

UNIVERSITÄT POTSDAM

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

STATISTISCHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Nr. 40

Irina Dietrich

Hans Gerhard Strohe

**Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik
- Ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren -**



Potsdam 2010

ISSN 0949-068X

STATISTISCHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Nr. 40

Irina Dietrich

Hans Gerhard Strohe

Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik - Ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren -

Herausgeber: Prof. Dr. Hans Gerhard Strohe, Lehrstuhl für Statistik und Ökonometrie
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
Tel. +49 (0) 331 977-3225
Fax. +49 (0) 331 977-3210
Email : strohe@uni-potsdam.de
2010, ISSN 0949-068X

Inhalt

1.	Ausgliederungsprozesse im öffentlichen Bereich – öffentliche Aufgabenbereiche.....	3
1.1.	Kleiner historischer Exkurs	3
1.2.	Zusammensetzung einzelner Aufgabenbereiche	8
1.3.	Traditionelle und nicht traditionelle Aufgabenbereiche – Erkenntnisse über die Entwicklung der Aufgabenbereiche aus der Datenbank der amtlichen Statistik.....	13
2.	Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich	22
2.1.	Teilprivatisierung und Privatisierung	22
2.2.	Organisationsformen öffentlicher Unternehmen.	25
2.3.	Statistik der öffentlichen Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen. Ein Versuch, Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich zu messen.....	29
3.	Modernisierungsprozesse im öffentlichen Bereich	34
3.1.	Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung.	34
3.2.	Instrumente der Modernisierungsprozesse - das Neue Rechnungswesen und Controlling.....	36
3.3.	Bedeutet klein schnell und groß langsam?	38
4.	Fazit	45

In den letzten Jahren mehrten sich Privatisierungen und Ausgliederungen der öffentlichen Hand sowie auch Modernisierungen (eine stärkere Steuerung nach privatwirtschaftlichen Kriterien) im öffentlichen Sektor. Dies wurde einerseits durch Deregulierungsvorhaben der EU (Liberalisierung des öffentlichen Sektors und seine Öffnung zum Markt) und andererseits durch fiskalisch angespannte öffentliche Haushalte der einzelnen Gebietskörperschaften bedingt. Das hat das Bild des öffentlichen Unternehmertums stark beeinflusst. Die wichtigsten Tendenzen in der Entwicklung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen sollen in dieser Arbeit erörtert werden. Die Vorgehensweise wird vielleicht keinen hohen theoretischen Anspruch haben, stellt aber das A und O der praktischen Statistik dar: Es werden Klassen öffentlicher Unternehmen gebildet und darin die Häufigkeiten gezählt.

Nun zum wirtschaftspolitischen Hintergrund der untersuchten Materie. Wie aus wirtschaftspolitischen Diskussionen hervorgeht, stellen in den letzten zwei Jahrzehnten die Ausgliederungs-, Privatisierungs- und Modernisierungsprozesse im Allgemeinen die drei wichtigsten Determinanten für die Entwicklung des öffentlichen Unternehmenssektors dar. Diese Prozesse werden in der Literatur nie scharf von einander abgegrenzt. Die Grenze zwischen ihnen soll aber im Rahmen dieser Arbeit deutlicher gezeichnet werden, allerdings weniger mit Hilfe theoretischer Überlegungen, sondern mit Hilfe empirischer Befunde. In diesem Zusammenhang werden folgende Fragen behandelt: Was ist unter Ausgliederungs-, Privatisierungs- und Modernisierungsprozessen zu verstehen? Wie laufen die Prozesse ab? Wie wirken sie auf die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen? Und wie sind sie dort empirisch nachzuweisen?

Zuerst wird versucht, die oben genannten Prozesse im öffentlichen Unternehmenssektor in einem Bild zusammenzufassen.

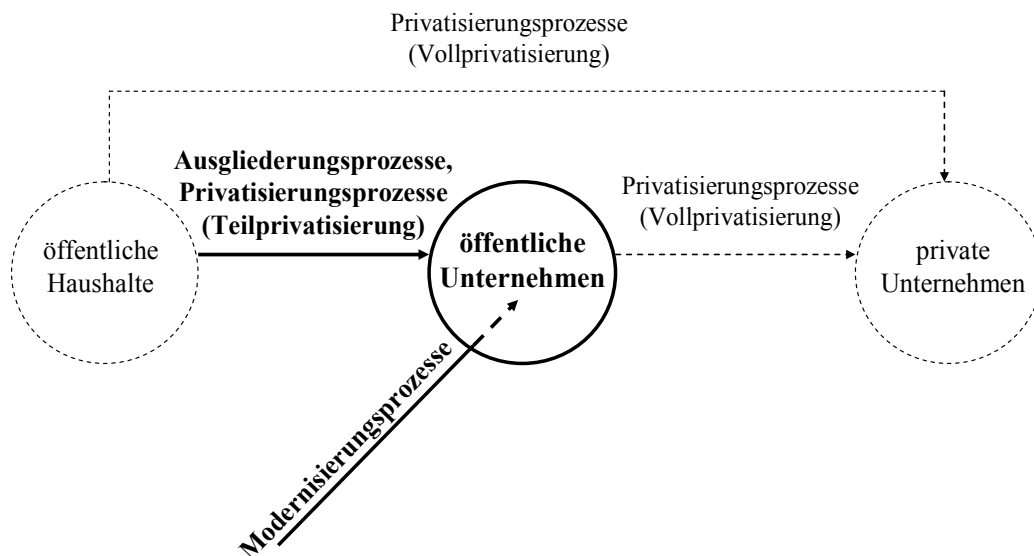


Abbildung 1: Prozesse im öffentlichen Sektor

Bei einem Ausgliederungsprozess handelt es sich um die Ausgliederung staatlicher Aufgaben aus den Kernhaushalten der öffentlichen Gebietskörperschaften und damit Verlagerung dieser Aufgaben in öffentliche Unternehmen, was im Abschnitt 1 besprochen wird. Ausgliederungsprozesse, die sowohl durch die Liberalisierung im öffentlichen Bereich als auch die Verschlechterung der finanziellen Lage öffentlicher Haushalte ausgelöst wurden, führen zur Ausweitung der Geschäftsfelder öffentlichen Unternehmertums.

Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich sind das Thema des Abschnitts 2. Hier sollte man zwischen Teil- und Vollprivatisierung unterscheiden. Die Vollprivatisierung findet dann statt, wenn staatliche Aufgaben aus den öffentlichen Haushalten direkt in private Unternehmen ausgegliedert werden oder ein öffentliches Unternehmen in ein privates Unternehmen umgewandelt wird. Die Ausgliederung der staatlichen Aufgaben in ein öffentliches Unternehmen kann man dagegen nur als eine Teilprivatisierung bezeichnen. In der Sprache der öffentlichen Verwaltung werden Privatisierungen (auch Teilprivatisierungen) den Ausgliederungen gleichgestellt. Um beide Prozesse operationalisieren zu können, wird Folgendes unterschieden: Reine Ausgliederungsprozesse führen zu öffentlichen Unternehmen in einer Vielfalt von Aufgabenbereichen. Die damit verbundenen Privatisierungsprozesse führen zu einer Vielfalt von Organisationsformen dieser neuen Unternehmen, z.B. Eigenbetrieb, GmbH, Aktiengesellschaft, Zweckverband.

Neben den Ausgliederungs- und Privatisierungsprozessen wird heutzutage viel über Modernisierungsprozesse im öffentlichen Bereich diskutiert. Diese Prozesse erfassen an erster Stelle die öffentlichen Haushalte, aber breiten sich auch auf die öffentlichen Unternehmen aus. Unter Modernisierungsprozessen sind u.a. der Einsatz von Controlling-Instrumenten sowie die Verbesserung des gültigen Rechnungswesensystems zu verstehen. Die zur Verfügung stehenden Daten des externen Rechnungswesens erlauben kaum die Operationalisierung der Modernisierungsprozesse im öffentlichen Unternehmertum. Einen indirekten Hinweis auf den Fortschritt der Modernisierung könnte die Effizienzsteigerung geben. Effizienzaspekte sollen aber Gegenstand einer späteren Analyse sein. Die Operationalisierung von Modernisierungsprozessen anhand der Auszählungen von Unternehmenshäufigkeiten in geeigneten Klassen muss also gegenwärtig noch misslingen. Allein Überlegungen, dass Modernisierung zu einer gewissen Flexibilität des Unternehmens führen sollte (was im liberalisierten öffentlichen Sektor unabdingbar sein soll) können weiter helfen. Da man häufig die Flexibilität eines Unternehmens mit seiner Größe in Verbindung bringt, werden die öffentlichen Unternehmen im Abschnitt 3 wenigstens nach ihren Größen untersucht.

Somit spannt sich der Bogen der folgenden Untersuchung von den Ausgliederungs-, Privatisierungs- und Modernisierungsprozessen im öffentlichen Bereich zu der Vielfalt des öffentlichen Unternehmertums in Bezug auf Aufgabenbereich, Rechtsform und Unternehmensgröße.

Nach der Definition der amtlichen Statistik¹ gehören zur Gesamtheit öffentlicher Unternehmen diejenigen, an denen der Staat oder Kommunen unmittelbar oder mittelbar mit mehr als der Hälfte des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind, sowie die rechtlich unselbständigen Fonds und Einrichtungen des Staates.

¹ §2 Abs.1 Nr.10 Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG (Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst), letzte Änderung vom 27.05.2010

Für die Analyse wurden Mikrodaten der Jahresabschlussstatistik² von öffentlichen Unternehmen verwendet, die das Forschungsdatenzentrum der statistischen Ämter anonymisiert für Forschungszwecke zur Verfügung stellt. Der Untersuchungszeitraum überdeckt die Jahre 1998 bis 2006. In dieser Statistik werden Jahresabschlüsse aller Erhebungseinheiten zusammengefasst, die durch die Ausgliederung von Aufgaben aus öffentlichen Haushalten entstanden sind, sowie von Neugründungen und Beteiligungen. Die Datenbank des Forschungsdatenzentrums (FDZ) stellt eine Zusammenfassung von Einzeldatensätzen mit den folgenden Merkmalen dar: Unternehmenssitz, Wirtschaftszweig, Rechtsform, Posten der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung, des Anlagenachweises sowie die Behandlung des Jahresergebnisses.³

Aus der genannten Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen sind allerdings die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgenommen. Sie sind von der Berichtspflicht befreit, da deren Daten durch eigene Organisationen statistisch erfasst und aufbereitet werden.⁴ Nach weiteren Überlegungen wurden aus der analysierten Datenbank auch privatrechtliche Pendanten dieser öffentlichen Unternehmen ausgeschlossen, sowie die drei ehemals größten Monopolisten des öffentlichen Unternehmensbereiches: Deutsche Telekom, Deutsche Post und Deutsche Bahn. Der Ausschluss der drei letztgenannten Unternehmen wird durch ihre spezielle Entwicklung sowie durch die Tatsache begründet, dass die ersten zwei wegen anschließender Privatisierung nur am Anfang der Beobachtungsperiode zum Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen gezählt haben und dass das dritte danach einen zu extremen Einzelfall mit stark verzerrendem Einfluss auf die Mittelwerte darstellt.

Die verwendete Datenbasis ist anonymisiert, und in ihr sind nur öffentliche Unternehmen mit direkter Beteiligung der öffentlichen Hand enthalten. Öffentliche Unternehmen mit indirekter Beteiligung waren trotz Anonymisierung nicht freigegeben worden. Daher beziehen sich alle folgenden Analyseergebnisse auf die Gesamtheit von Unternehmen mit direkter öffentlicher Beteiligung mit der Ausnahme von öffentlichen Kreditinstituten, Rundfunkanstalten, der Deutschen Bahn, der Deutschen Telekom und der Deutschen Post.

1. Ausgliederungsprozesse im öffentlichen Bereich – öffentliche Aufgabenbereiche

1.1. Kleiner historischer Exkurs

Die Spuren der staatlichen Unternehmen kann man schon in der Antike finden, z.B. im Römischen Reich. Dort waren die Bergwerke fast überall kaiserliches Eigentum, welches an Großpächter abgetreten war. Die gepachteten Abschnitte des Erzvorkommens wurden unter der Aufsicht von kaiserlichen Prokuratoren ausgebeutet.⁵ Die damaligen Machthaber (bzw. der Staat) verfolgten mit diesen Unternehmen den Zweck der Geldbeschaffung. Zusätzlich zu dem Steuersystem, das noch nicht so weit entwickelt wurde und nur wenige Steuerquellen umfasste, stellten „die ersten staatlichen Unternehmen“ eine zusätzliche Einnahmemöglichkeit gleichermaßen für den Staat wie den Privathaushalt des Herrschers dar.

² Erhebung über die Jahresabschlüsse staatlicher und kommunaler Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S. 2.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S. 3.

⁵ Vgl. Shukow, J. M. (1963), S.671.

In Deutschland entfaltete sich die Unternehmenstätigkeit des Staates v.a. in der Landwirtschaft, aber auch in der Salzgewinnung und in der Post. In den beiden letztgenannten Bereichen wurde die Gewinnerzielung des Staates durch „staatlich verordnete Monopole“ gesichert. So beanspruchte der Kaiser noch im Jahr 1597 das Postmonopol für das ganze Reich.⁶ Die ersten öffentlichen Unternehmen waren also Unternehmen der Erwerbswirtschaft.

Mit der Zeit betrachtete der Staat seine Unternehmenstätigkeit nicht nur als eine Einnahmequelle sondern auch als ein Angebot an Dienstleistungen und Gütern, die für das geordnete Zusammenleben seiner Untertanen (d.h. für ihre Grundversorgung) eine wichtige Stellung haben. Diese Idee der staatlichen Daseinsvorsorge soll sich vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt haben.⁷ Der moderne Staat musste dafür sorgen, dass bestimmte Dienstleistungen und Güter erstellt und allen Bürgern zu erträglichen Preisen angeboten werden. Seitdem der Staat die Daseinsvorsorge zur seiner Aufgabe machte, könnten die Bereiche seiner unternehmerischen Betätigung auch als öffentliche Aufgabenbereiche bezeichnet werden.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts fassten die deutschen Staaten u.a. in der Wasserversorgung, Elektrizität und Eisenbahn Fuß.⁸ Ebenfalls auf das 19. Jahrhundert geht z.B. die Idee des verstärkten staatlichen und kommunalen Einsatzes bei der Unterbringung älterer und pflegebedürftiger Menschen zurück, einen Aufgabengebiet, das nach der Säkularisierung der großen kirchlichen Besitztümer, insbesondere der Klöster, ungewollt der säkularen Gewalt zufiel. Damals wurden z.B. für ältere oft mittellose Menschen die ersten öffentlichen so genannten Verwahranstalten (heutige Altenheime) gegründet.⁹

Die erste staatliche Eisenbahnlinie wurde 1838 in Braunschweig eröffnet. Der preußische Staat setzte zwar in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mangels finanzieller Mittel zunächst auf den Bau von Privatbahnen, hat diese dann später größtenteils aufgekauft.¹⁰ Genauso war die Elektrizitätsversorgung vor dem Ersten Weltkrieg zu etwa drei Viertel öffentlich.¹¹

Häufig sind staatliche und kommunale Unternehmen infolge von Katastrophen oder Epidemien gegründet worden, für die sogenanntes „Marktversagen“ (z.B. in Form einer eingeschränkten Versorgung mit nicht rentablen Gütern) mitursächlich war. So war der verheerende Brand in Hamburg 1842 der Auslöser für die Errichtung kommunaler Wasserwerke in Deutschland, da Private nicht bereit waren, eine ausreichende Wasserversorgung in der Stadt abzudecken.¹² Auch die Gründung der Charité¹³ zu Beginn des 18. Jahrhunderts durch den preußischen König Friedrich I. geht auf ein Marktversagen gegenüber einer Pestepidemie zurück.

Im Umfeld des öffentlichen Unternehmensbereichs sind „staatliches Monopol“ und „Marktversagen“ zu Drohbegriffen der Wirtschaftspolitik geworden. Im Allgemeinen

⁶ Vgl. Blankart, Ch. (2008), S.440.

⁷ Vgl. Parlow, W. (1938), S.2.

⁸ Vgl. Spoerer, M. (2008), S.445.

⁹ Vgl. Brieler, M.(2009), S.90.

¹⁰ Vgl. Ambrosius, G. (2008), S.349.

¹¹ Vgl. Schwintowski, H.-P. (2003), S.294.

¹² Vgl. Mühlenkamp, H. (2006), S.350.

¹³ Die Charité ist heute das größte Universitätsklinikum in Europa, und ein öffentliches Unternehmen des Landes Berlin.

bedeutet der Marktversagen die u.U. fehlende Fähigkeit des Marktes, zu einem Gleichgewicht zu finden. Daraufhin wird der Staat zu Hilfe gerufen. Mit dem Marktversagen wird die wachsende Staatstätigkeit begründet, deren übertriebene Expansion zu dem Gegenpol – dem Staatsversagen – führen kann.

Eine Monopolstellung gewinnt ein Unternehmen, wenn es vor dem Wettbewerb durch andere Marktteilnehmer geschützt wird. Das führt wegen der Neigung zur Ansetzung überhöhter Preise zu hohen Monopolgewinnen, aber auch zu fehlenden Anreizen für Kosteneffizienz. Der Staat schätzt die Monopole sehr als Einnahme- und Machtinstrumente. Die staatlichen Eisenbahn-, Elektrizitäts- oder Wasserversorgungsunternehmen stellten durch ihre Netzwerkstruktur natürliche Monopole dar. Die Monopolgewinne der preußischen (staatlichen) Eisenbahn z.B. überschritten zwischen 1885 und 1909 mehrmals alle staatlichen Steuereinnahmen.¹⁴ Die horizontal und vertikal integrierten Monopole in den genannten Bereichen hatten sich schon vor dem Ersten Weltkrieg herausgebildet, die Diskussion über die dadurch hervorgerufene eventuelle Wettbewerbsverzerrung begann erst nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁵

Der Diskurs über die Bilanz zwischen Markt- und Staatsversagen, die optimale Struktur des öffentlichen Unternehmenssektors, die häufige Monopolstellung staatlicher Unternehmen und darüber, in welchen Aufgabenbereichen öffentliche Unternehmen den Wettbewerb verzerren, sind wirtschaftspolitische Fragen, die aus dieser Untersuchung ausgeklammert werden müssen.

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts sowie auch nach dem zweiten Weltkrieg widmeten sich die Unternehmen des Staates und der Kommunen immer mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge. Sie waren aber weiterhin durch ihre Monopolstellung vor Konkurrenz geschützt und mit sonstigen Privilegien ausgestattet, was die Bedeutung der wirtschaftlichen Tätigkeiten des Staates weiter stärkte.¹⁶ In den Nachkriegsjahren nahmen die öffentlichen Unternehmen ihre Aufgabe der Daseinsvorsorge besonders intensiv wahr und kümmerten sich stark um den Wiederaufbau. Z.B. wurde 1950 das Programm des sozialen Wohnungsbaus gestartet, um die Wohnungsnot nach dem Zweiten Weltkrieg zügig zu mildern, denn die Wohnungsnot war damals eines der dringendsten wirtschaftspolitischen Probleme. Das Programm richtete sich zwar nicht ausschließlich an öffentliche Unternehmen, förderte aber häufig deren Gründung.¹⁷ Die Aufgaben der öffentlichen Wohnungsunternehmen bestanden unmittelbar nach dem Kriegszeit in die Instandsetzung des beschädigten Wohnbestandes, später in Neubautätigkeiten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg, im Jahr 1949, in dem das Grundgesetz der BRD verabschiedet wurde, betonte dieses, dass das Leitbild der staatlichen Tätigkeit nicht nur aus Verwaltungstätigkeiten im politischen Bereich besteht, sondern auch aus wirtschaftlichen Tätigkeiten. Dabei ging es an erster Stelle um die Aufgabenbereiche der Energieversorgung (Elektrizität, Gas, Wasser), der Abfallbeseitigung und des öffentlichen Personennahverkehrs.¹⁸

¹⁴ Vgl. Spoerer, M. (2008), S.445.

¹⁵ Vgl. Ambrosius, G. (2008), S.349 und 352.

¹⁶ Vgl. Wimmer, N., Müller, T. (2007), S.372.

¹⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2010), 25.03.2010, S.8.

¹⁸ Vgl. Nagel, B. (2000), S.433.

Neben den Aufgabenbereichen werden heutzutage in der Literatur auch die Infrastrukturbereiche angesprochen. Das sind zwei Begriffe, die man gern als Synonyme verwendet. In ähnlicher Weise werden sie beide zur Charakterisierung des öffentlichen Sektors herangezogen. Die oben erwähnten Transport, Energie- sowie Wasserwirtschaft gehören nämlich zur Infrastruktur. So kann man die Infrastrukturbereiche als traditionelle Aufgabenbereiche des öffentlichen Unternehmertums bezeichnen.

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind auch weitere Bereiche zur Infrastruktur geworden. Zu den neuen Handlungsfeldern des Staates sowie der Städte und Gemeinden sind Bildung, Forschung, Stadtanierung und -erneuerung, Straßenbau, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe und Gesundheitspflege, Umwelt- und Naturschutz, Beschäftigungsförderung, Baurecht, Kultur, Sport und Erholung geworden. Seitdem nahm also der Prozess der Gründung von öffentlichen Unternehmen ein größeres Ausmaß an. Öffentliche Aufgaben wurden immer mehr aus den öffentlichen Haushalten, also aus dem Budget des Landes und der Gemeinden, ausgegliedert und in unternehmerischer Form durchgeführt.

In den 70er Jahren häuften sich die Ausgliederungen im Kulturbereich, was zur Gründung von Theater- sowie Orchesterbetriebe in der Form öffentlicher Unternehmen führte. Ende der 70er Jahre erweiterte sich dieser Ausgliederungsprozess auf das Krankenhauswesen. Aus dem öffentlichen Budget wurden zunehmend die Krankenhäuser und Hochschulkliniken ausgegliedert, was allerdings v.a. als Folge der Umstellung des Rechnungswesens in den Krankenhäusern auf die kaufmännische doppelte Buchführung im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes aus dem Jahr 1976 geschah. Denn ein eigenständiges von den öffentlichen Haushalten abgekoppeltes Rechnungswesen ist eine der charakteristischen Eigenschaften öffentlicher Unternehmen.¹⁹ Zu dem Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen zählen sie allerdings erst seit dem Jahr 1998.²⁰ In den 80er Jahren mehrten sich auch die Ausgliederungen der Abwasser- und Abfallentsorgung aus den öffentlichen Haushalten. Auch die kommunalen Schwimmbäder erlebten in den 70er und 80er Jahren einen Boom, denn die finanzielle Situation der Kommunen zu der Zeit erlaubte vielen Städten, neue Schwimmbäder zu bauen.²¹

Die in Westdeutschland schon lange ablaufenden Ausgliederungsprozesse weiten sich nach der Vereinigung auch auf die neuen Bundesländer aus. Nun hatten in Ostdeutschland zunächst die Privatisierungsprozesse viel größere Bedeutung als die Ausgliederungsprozesse: es ging zunächst neben der Vollprivatisierung um die Umwandlung ehemaliger volkseigener Betriebe der DDR in öffentliche Unternehmen. Diese Privatisierungsaufgabe im Osten war im Wesentlichen 1994 beendet. Restarbeiten haben danach die Folgeunternehmen der Treuhandanstalt übernommen. Seitdem verliefen die Ausgliederungsprozesse in West- und Ostdeutschland parallel, obwohl sie in Westdeutschland ein größeres Ausmaß hatten und als weiter fortgeschritten galten.

Nun zu dem wirtschaftspolitischen Ereignis, das die wichtigste Antriebskraft für die Entwicklungen des öffentlichen Unternehmertums darstellt. Schon in den 60er bis 70er Jahren wagten Regierungsmitglieder in Deutschland bei öffentlichen Auftritten, die öffentlichen den privaten Unternehmen gegenüberzustellen. Auf diese Weise sollte bei den

¹⁹ Vgl. Rehm, H. (2006), S.280.

²⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S.2.

²¹ Vgl. Behördenspiegel (2007), 11/2007, S. 31.

Öffentlichen unternehmerischer Geist geweckt werden.²² Zum Durchbruch kam es 1992 mit dem EU-Vertrag, in dem sich die Europäische Union für eine konsequente Marktwirtschaft als wirtschaftliches System entschieden hat und der die Monopolstellung staatlichen Unternehmen unterbunden hat.²³ Somit wurde einerseits auf die Liberalisierung und andererseits auf die Verbesserung der Leistungen des öffentlichen Sektors gesetzt, den man nun dem Wettbewerb durch private Anbieter aussetzen wollte. Seitdem begann für die öffentliche Wirtschaft eine Umbruchsphase.

Das Liberalisierungsprogramm der EU-Kommission sieht vor, dass sich die öffentlichen Unternehmen nunmehr am Markt behaupten müssen, was schon zu einer Schrumpfung der Zahl erwerbswirtschaftlich tätiger öffentlicher Unternehmen geführt hat und weiter führen wird. Die wettbewerbspolitischen Ziele der EU richten sich aber unmittelbar auch auf die Zweige der öffentlichen Unternehmenswirtschaft, die zur Daseinsvorsorge (Sicherung der Infrastruktur) gehören. Indirekt gibt das EU-Programm auch Anstöße zur Umwandlung von staatlichen Teilhaushalten in öffentliche Unternehmen, was mit dem Streben nach einem „schlanken Staat“ zusammenhängt, d.h. die Verwaltung soll sich mit ihren Leistungen auf „Kernkompetenzen“ konzentrieren und das Übrige den Märkten überlassen.²⁴

Welche wirtschaftlichen Tätigkeiten die öffentlichen Unternehmen ab jetzt verrichten müssen oder dürfen, legt der EU-Vertrag nicht fest. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) nimmt lediglich bestimmte Tätigkeiten aufgrund ihrer Nicht-Wirtschaftlichkeit („Besorgung weitgehend sozialer Aufgaben ohne Gewinnabsicht“), z.B. Unterricht an staatlichen Schulen und an Hochschulen, Gewerkschaften, politische Parteien, Kirchen und religiösen Gemeinschaften vom europäischen Wettbewerb aus.²⁵

Die Wettbewerbspolitik wird in unterschiedlichen Zweigen der öffentlichen Wirtschaft mit unterschiedlicher Geschwindigkeit forciert. Die zwei riesigen staatlichen Monopolisten Deutsche Telekom und Deutsche Post AG sind seit dem Beginn der 2000er keine öffentlichen Unternehmen mehr, da dem Bund wohl keine direkten Beteiligungen mehr an der Deutschen Post und lediglich 15% des Aktienkapitals der Deutschen Telekom gehören.²⁶ Wenn die Privatisierung auf den Telekommunikationsmärkten und bei der Post somit fast abgeschlossen ist, gilt sie in der Energiewirtschaft erst als „weit fortgeschritten“. Dort begann sie 1998 mit dem Energiewirtschaftsgesetz, was zu einer steigenden Dynamik in diesem Bereich führte und die Ausgliederungsprozesse popularisierte.

Genauso wie die Energiewirtschaft erreichte die Liberalisierungswelle der 90er Jahre auch die Verkehrswirtschaft. Der entscheidende Schritt darin war die Bahnstrukturreform, deren erste Etappe im Jahr 1994 zu einer „Aussortierung“ der Aufgaben der staatlichen Eisenbahn führte: zur Gründung der Deutschen Bahn AG und Einführung von Wettbewerb im Schienenverkehr.²⁷ Die Deutsche Bahn AG wird zwar nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben, ist aber nach wie vor eine Staatsbahn, ihr Aktienkapital befindet sich immer noch vollständig in Bundeseigentum. Heute ist die Deutsche Bahn AG das größte öffentliche Unternehmen in Deutschland.

²² Vgl. Eichel, H. (2000), S.275.

²³ Vgl. Wimmer, N., Müller, T. (2007), S.372.

²⁴ Vgl. Oettle, K. (2000), S.444.

²⁵ Vgl. Wimmer, N., Müller, T. (2007), S.379.

²⁶ Vgl. Bundesfinanzministerium.

²⁷ Vgl. Richter, P. (2007), S.73.

Seit den 80er Jahren wurden aus den Haushalten des Bundes und der Kommunen Dienstleistungsunternehmen ausgegliedert. Später, in den 90er Jahren, begannen auch die verwaltungswissenschaftlichen Diskussionen über die Privatisierung öffentlicher Leistungen, wie Arbeitsförderung oder Datenverarbeitung.²⁸ Und seit dem Ende der 90er Jahre vermehren sich mit hoher Geschwindigkeit die öffentlichen und auch privaten Unternehmen, die diverse Verwaltungsdienstleistungen anbieten, wie Steuern- und Gebührenberechnung sowie Einzug der Gelder, Kassenwesen, Finanzmanagement, Abwicklung von Ordnungswidrigkeiten im Verkehr, Parkraumbewirtschaftung, Personalwirtschaft, Fuhrparkmanagement, Bürgerservice und KFZ-Zulassung. Somit weist Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eine viel größere Vielfalt öffentlicher Unternehmen in verschiedenen Dienstleistungssektoren auf.²⁹

Zu der Dynamik der Ausgliederungsprozesse trägt häufig die Tatsache bei, dass einige Kommunen mit ihrer Ausgliederung gewaltig übertreiben und sich auf Feldern betätigen, die wenig mit der Daseinsvorsorge zu tun haben, wie Vermittlung von Reisen und Finanzdienstleistungen. Mittlerweile ist aber an einigen Stellen auch ein umgekehrter Trend zur Rücknahme der Leistungserstellung in die Kernverwaltung festzustellen. Noch ein Kritikpunkt ist, dass einige Gebietskörperschaften durch die Ausgliederungen kaum unternehmerische Gedanken verfolgen, sondern ihre Ausgaben sozusagen in Schattenhaushalte (ihre öffentlichen Unternehmen) auslagern, um ihre Finanzlage zu verschleiern.

Im Wesentlichen ist damit zu rechnen, dass es zu weiteren Änderungen in der Struktur des öffentlichen Bereichs kommt. Die absolute Zahl öffentlicher Unternehmen wird höchstwahrscheinlich zurückgehen. Am Ende lassen sich immer noch zwei Typen von öffentlichen Unternehmen ausgehend von ihren Unternehmenszielen unterscheiden: Einerseits sind das die öffentlichen Unternehmen, die die Bevölkerung mit Dienstleistungen versorgen, die private Betreiber nicht bereitstellen. Entsprechend den Rahmenbedingungen der EU werden diese Unternehmen zunehmend dem beschränkten Wettbewerb unterstellt. Andererseits verbleiben noch die Unternehmen der Erwerbswirtschaft, die dem Staat neben der Finanzhoheit als weitere Einkommensquelle dienen können. Sie werden sich allerdings ungeschützt der privaten Konkurrenz gegenüber sehen müssen.³⁰

Durch die fortschreitenden Ausgliederungsprozesse verändert sich die Rolle des Staates. Früher der Herr der wirtschaftlichen Entwicklung, soll der Staat heute den Schwerpunkt seiner Aktivitäten auf die Schaffung einer dynamischen Wirtschaft legen, in der die maximale Marktwirkung mit der Erfüllung der notwendigen gesellschaftlichen Aufgaben kombiniert wird.

1.2. Zusammensetzung einzelner Aufgabenbereiche

Der kleine Exkurs in die Geschichte der öffentlichen Unternehmenswirtschaft führt zu dem Gedanken, dass die Analyse der Gesamtheit von heutigen öffentlichen Unternehmen eine Klassifizierung nach einzelnen Aufgabenbereichen erfordert. Nun wird in Deutschland der Umfang der öffentlichen Aufgaben traditionell relativ großzügig abgegrenzt.³¹ Einerseits

²⁸ Vgl. Bruttel, O. (2003), S.412.

²⁹ Vgl. Ambrosius, G. (2008), S.345.

³⁰ Vgl. Wimmer, N., Müller, T. (2007), S.379.

³¹ Vgl. Theuvsen, L. (2004), S.191.

lässt das Raum für die Entfaltung öffentlichen Unternehmertums, andererseits sind deswegen auch die Grenzen zwischen den einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen unscharf.

Wie soll man also in diesem Zusammenhang die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen in Bezug auf ihre Betätigungsfelder gruppieren? In der praktischen Statistik stellt das Problem einer mehr oder weniger objektiven Aufteilung der Grundgesamtheit in Teilgesamtheiten eine der wichtigsten und gleichzeitig der schwierigsten Fragen dar. Dass eine falsche sachliche Gliederung die Wirklichkeit entstellen kann, schrieb noch vor 70 Jahren Wagemann, der ehemalige Präsident des Instituts für Konjunkturforschung (heute DIW).³² Gleichzeitig betonte er aber, dass „ein Statistiker nicht ein strenger Zahlenrichter sein darf, wie ein Buchhalter. Er darf nicht den Überblick erschweren und die Aufmerksamkeit auf die Einzelheiten ablenken, welche die Auffassungsfähigkeit des Lesers unnötig belasten.“³³ Dieser Grundsatz sowie Empirie können bei der Aufteilung der Grundgesamtheit der öffentlichen Unternehmen nach ihren Aufgabenbereichen gut helfen.

Zusätzlich zu den Erkenntnissen aus der historischen Entwicklung gibt auch die Systematik (Klassifikation) der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes (StBA) Hinweise für die Einteilung öffentlicher Unternehmen nach Aufgabenbereichen. Die Systematik der Wirtschaftszweige oder wirtschaftlicher Institutionen richtet sich nach der Art ihrer Tätigkeit. Sie kann zwar kritisiert werden, wie ein „Gebiet voller technischer Details, aber ohne richtigen Bezug zu den inhaltlichen Fragen“³⁴, ist aber für die Aufteilung der Gesamtheit zwecks einer statistischen Analyse besser geeignet als z.B. die nach der buchhalterischen Sichtweise aufgebaute öffentliche Haushaltssystematik.

Zurück zur Datenbank des FDZ: In der Auflistung aller Wirtschaftszweige, in denen die öffentlichen Unternehmen in der Periode von 1998 bis 2006 tätig waren, wurde nach denen mit den größeren statistische Massen gesucht (als Grenzwert wurde für diese Arbeit die relative Häufigkeit von mindestens 3 % festgelegt). Eng mit einander verwandte Wirtschaftszweige ließen sich zu einem Aufgabenbereich zusammenfassen. Im Ergebnis wurde für die vorliegende Darstellung die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen in 9 Aufgabenbereiche eingeteilt. Jedes öffentliches Unternehmen konnte danach entsprechend der Klassifikation der Wirtschaftszweige in Abhängigkeit von seiner wirtschaftlichen Haupttätigkeit einem öffentlichen Aufgabenbereich zugeordnet werden.

Die erste auf diese Weise gebildete Teilgesamtheit zeigt im Zusammenhang mit der historischen Entwicklung des öffentlichen Unternehmertums doch wieder einen traditionellen Aufgabenbereich: Versorgung. Darin werden die Unternehmen der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie kombinierte Versorgungsunternehmen zusammengefasst. Man könnte die statistische Masse der Versorgungsunternehmen noch weiter gliedern. Das ist aber hier nicht sinnvoll, da die meisten Unternehmen in diesem Aufgabenbereich Verbundunternehmen (Stadtwerke) sind. Sie werden zwar einem bestimmten Wirtschaftszweig entsprechend dem Schwerpunkt ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zugeordnet, sind aber in der Realität in mehreren Bereichen der Versorgungswirtschaft tätig. Wie die analysierten Daten zeigen, ist die Häufigkeit der Versorgungsunternehmen die größte unter den öffentlichen Unternehmen. Weniger als ein Drittel darunter gehörte in der Erhebungsperiode zu den

³² Vgl. Wagemann, E. (1942), S.155.

³³ Wagemann E. (1942), S.210.

³⁴ Baillet, A., Voy, K. (2002), S.256.

Elektrizitätsunternehmen und mindestens zwei Drittel davon waren Unternehmen der Wasserwirtschaft.

Ein weiterer traditioneller Aufgabenbereich des öffentlichen Unternehmertums ist das Verkehrswesen. Zu den öffentlichen Verkehrsunternehmen gehörten in der Periode von 1998 bis 2006 Unternehmen im Schienen-, Straßen-, Flugverkehr und in der Schifffahrt. Dabei bildeten die Unternehmen der Personenbeförderung mit Bussen, Straßenbahnen und Stadtschnellbahnen die größte statistische Masse darunter. Der Staat versucht also, durch seine Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die Bevölkerungsmobilität zu sichern. In der Öffentlichkeit wird allerdings häufig von der Unrentabilität des öffentlichen Verkehrswesens gesprochen, sowie über die Tatsache, dass die öffentlichen Verkehrsunternehmen auf zusätzliche Einnahmen aus dem öffentlichen Haushalt oder aus den gebündelten Unternehmen angewiesen sind.³⁵

Zu den größten statistischen Klassen gehörten in der Beobachtungsperiode u.a. die Unternehmen des öffentlichen Wohnungs- und Grundstückswesens. In den 90er Jahren bestanden ihre Aufgaben primär im Wohnungs- und Grundstücksverkauf oder in der Privatisierung. Heute stellen sie nicht nur Eigentümer von Gebäuden dar. Sie sind größtenteils Dienstleistungsunternehmen zur Unterstützung von „Wohnungsgemeinschaften“, denen sie Verwaltungsunterstützung (im Sinne der Vermietung und Verpachtung von Wohnungen und Nichtwohngebäuden), Beratungsleistungen, Instandsetzung und Reparaturleistungen anbieten. Die Wohnungswirtschaft und Verwaltung von Nichtwohngebäuden und Grundstücken wäre also in der Untersuchung der dritte öffentliche Aufgabenbereich.

Obwohl die ersten Unternehmen der öffentlichen Entsorgungswirtschaft später gegründet wurden als die öffentlichen Versorgungsunternehmen, zählt der Entsorgungsbereich zwangsläufig zu den traditionellen öffentlichen Aufgabenbereichen. Dafür spricht die Tatsache, dass die amtliche Statistik die Ver- und Entsorgungsunternehmen in den 80er Jahren gemeinsam erhoben hat. Sogar der ganze Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen wurde 1993 auf dem Berichtskreis der Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie Verkehrsunternehmen aufgebaut. Die statistische Klasse der öffentlichen Entsorgungsunternehmen umfasste in der Beobachtungsperiode die Unternehmen der Abfall- und Abwasserbeseitigung, also vor allem Kläranlagen, Sammelkanalisation sowie Sammlung und Zwischenlagerung von Abfällen.

Obwohl die öffentlichen Krankenhäuser schon in den 70er Jahren auf das kaufmännische Rechnungswesen umgestellt wurden, was ein wesentliches Merkmal eines öffentlichen Unternehmens im Vergleich zu einem öffentlichen Teilhaushalt ist, zählen sie zum Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen erst seit 1998.³⁶ Außer eigentlichen Krankenhäusern wurden dem öffentlichen Krankenhausbereich die öffentlichen Hochschulkliniken sowie Vorsorge- und Rehabilitationskliniken zugeordnet.

Genauso wie den öffentlichen Verkehrsunternehmen gelang es trotz der Investitionszuwendungen den öffentlichen Krankenhäusern bis jetzt nicht, aus der Defizitfalle herauszukommen.³⁷ Die Analyse der Datenbank FDZ zeigte, dass die Zahl der öffentlichen Krankenhäuser in der Beobachtungsperiode von Jahr zu Jahr deutlich sank, was vor allem am

³⁵ Vgl. Richter, P. (2007), S.73.

³⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S.2.

³⁷ Vgl. Kuchinke, B., Wübker, A. (2009), S.303.

Bettenabbau und an der Zusammenlegung von einzelnen Krankenhäusern liegen wird. Tatsächlich wurden in den ländlichen Regionen Kliniken geschlossen. Insgesamt haben Deutsche Kliniken in den vergangenen zehn Jahren fast 70000 Betten abgebaut: wenn also in Deutschland im Jahr 1997 für 100000 Einwohner 707 Betten bereitstanden, waren es im Jahr 2006 nur 620.³⁸

Einen der jüngeren öffentlichen Aufgabenbereiche stellen die Unternehmen von Kultur, Erholung und Sport dar. Zwar gab es schon früher die öffentlichen Kultur- und Sportunternehmen, aber die Ausgliederungsprozesse im gesamten Aufgabenbereich Kultur, Erholung und Sport erreichten erst Ende der 90er – Anfang der 2000er Jahre ihr größtes Ausmaß. So konnte Deutschland in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Staaten z.B. eine viel breitere sportliche Infrastruktur aufweisen.³⁹ In die statistische Klasse der öffentlichen Kultur-, Erholung- und Sportunternehmen gehörten in der Berichtsperiode außer den Theatern, Orchestern, Sportanlagen auch die Erholungs- und Kureinrichtungen sowie öffentliche Badeanstalten.

Außer den oben genannten Aufgabenbereichen zeichnete sich in der Beobachtungsperiode noch eine andere relativ große Klasse ab: die sozialen Einrichtungen, wie Altenwohn- und -pflegeheime, die ambulanten sozialen Dienste sowie Einrichtungen zur Eingliederung und Pflege von Behinderten. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts orientierte man sich bei deren Bau im Wesentlichen an Krankenhäusern, wonach die Zuordnung zu dem Aufgabenbereich Krankenhäuser begründet werden konnte. In den letzten 15 Jahren jedoch, mit einer stärkeren Professionalisierung der Altenpflege, änderte sich das Bild des herkömmlichen Altenheimes zu einem modernen nach pflegewissenschaftlichen Erkenntnissen betriebenen Pflegeheim, was eher für die Erstellung eines eigenen Aufgabenbereiches soziale Einrichtungen spricht. Zurzeit gibt es in Deutschland knapp 11000 voll- und teilstationäre Pflegeheime, etwa 6% davon werden als öffentliche Unternehmen betrieben. Die Anzahl der Pflegeheime in Deutschland steigt seit Jahren deutlich, allerdings infolge der Zunahme der privat betriebenen Einrichtungen. Die Größe des öffentlichen Aufgabenbereiches Soziale Einrichtungen verändert sich trotz der Ausgliederungen kaum.⁴⁰

Seit den 90er Jahren vermehren sich im Rahmen der Forderung nach einem Wandel von der Ordnungs- zur Dienstleistungsverwaltung sowie als Lösung für finanzielle und personelle Probleme in der öffentlichen Verwaltung die öffentlichen Unternehmen, die diverse Verwaltungsdienstleistungen anbieten.⁴¹ Dem neu entstandenen Aufgabenbereich des öffentlichen Unternehmertums konnten in der Beobachtungsperiode die Unternehmen aus den Wirtschaftszweigen der Wirtschaftsförderung, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsaufsicht sowie Unternehmen der Verwaltung und Führung von Betrieben zugeordnet werden. Unter anderem zählten dazu auch öffentliche Architektur- und Ingenieurbüros sowie die öffentliche Unternehmensberatung.

Bis jetzt wurde hier auf 8 Aufgabenbereiche des öffentlichen Unternehmertums eingegangen, die anhand der empirischen Daten aus den Jahren 1998 bis 2006 ermittelt werden konnten. Zur Erhebungsgesamtheit gehörten in der Beobachtungsperiode aber noch etliche Unternehmen, die den oben genannten Aufgabebereichen nicht zuzuordnen waren.

³⁸ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2008), 3/2008, S.2.

³⁹ Vgl. Behördenspiegel (2008), 8/2008, S.25.

⁴⁰ Vgl. Brieler, M.(2009), S.90.

⁴¹ Vgl. Daum, R. (2002), S.267.

Zusammen hatten sie einen relativ großen Anteil an der Gesamtzahl öffentlicher Unternehmen, könnten aber nur in sehr kleine Teilgesamtheiten eingeteilt werden. Jedoch wäre die Bildung vieler weiterer kleinerer Aufgabenbereiche der Übersichtlichkeit abträglich. In der Untersuchung werden sie daher zusammenfassend als sonstige Unternehmen bzw. sonstige Unternehmensbereiche bezeichnet. Zu den Sonstigen gehören die Unternehmen aus Infrastrukturbereichen, wie Landschafts- und Straßenbau, Parkhäuser und Parkplätze sowie Campingplätze, Unternehmen der Arbeitsverwaltung, Ausstellungs- und Messeeinrichtungen, Bildungs- und Forschungsunternehmen, Friedhöfe und nicht zuletzt Beteiligungsgesellschaften.

Da die restlichen öffentlichen Unternehmen, wie Unternehmen der öffentlichen Kreditwirtschaft (z.B. Sparkassen oder Banken mit Sonderaufgaben wie Bürgschaftsbanken), Unternehmen der Versicherungswirtschaft und Rundfunk nicht zum Berichtskreis des Statistischen Bundesamtes (StBA) gehörten, konnten für sie keine Aufgabenbereiche gebildet werden. Diese Unternehmen schließt das StBA aus seinem Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen aus, um eine Doppelerfassung zu vermeiden. Ihre Daten werden durch andere Organisationen erhoben und aufbereitet. Die öffentlichen Unternehmen aus der Kreditwirtschaft werden z.B. durch die deutsche Bundesbank erfasst.⁴²

Aus der hier analysierten Gesamtheit wurden auch die drei ehemals größten Monopolisten ausgeschlossen: Deutsche Telekom, Deutsche Post und Deutsche Bahn AG. Dies ist einerseits durch die Besonderheit ihrer Entwicklung inhaltlich zu begründen und andererseits technisch dadurch, dass die ersten zwei wegen anschließender Privatisierung nur am Anfang der Beobachtungsperiode zum Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen gezählt haben.

An der vorgestellten Aufteilung der öffentlichen Unternehmenswirtschaft aus dem letzten Jahrzehnt in die aufgeführten Aufgabenbereiche könnte bestimmt Kritik geübt werden, insbesondere im Falle der Zuordnung sogenannter Grenzfällen, z.B. öffentlichen Kur- oder Kindertageseinrichtungen. Man sollte sich schon die Frage stellen, ob Kureinrichtungen den Krankenhäusern oder den Unternehmen aus dem Erholungsbereich gleichzustellen sind, etwa in dem Sinn: Haben Kureinrichtungen mehr mit der Rehabilitation nach einer Krankheit zu tun oder stellen sie eher ein Wellness-Center dar? Oder: sind Kindertageseinrichtungen soziale oder eher Erziehungseinrichtungen? Die gestellten Fragen werden in jedem konkreten Fall unterschiedlich beantwortet. Nun muss man bei der Untersuchung großer statistischer Massen fehlende Schärfe der Aufteilung einer Grundgesamtheit in Teilgesamtheiten durch subjektive Zuordnungen im gewissen Umfang in Kauf nehmen. Bei der Untersuchung der Datenbank konnte man auch feststellen, dass selbst die Mitarbeiter der amtlichen Statistik bei der Zuordnung von Unternehmen gewisse Spielräume zulassen. Infolgedessen wechselten einige Unternehmen in der Berichtsperiode mehr als einmal ihren Wirtschaftszweig, ohne dass eine deutliche Veränderung ihres Profils festzustellen war.

⁴² Vgl. Statistisches Bundesamt (2005), S.3.

1.3. Traditionelle und nichttraditionelle Aufgabenbereiche – Erkenntnisse über die Entwicklung der Aufgabenbereiche aus der Datenbank der amtlichen Statistik

Der Exkurs in die Geschichte zeigte, dass man unter den Aufgabenbereichen des öffentlichen Unternehmertums ältere traditionelle Aufgabenbereiche (Betätigungsfelder, in denen Unternehmen des Staates oder der Städte z.B. schon vor hundert Jahren tätig waren) und relativ junge Aufgabenbereiche finden kann, die für öffentliche Unternehmenstätigkeit früher verschlossen waren und direkt im Rahmen von Behörden mit öffentlichen Haushalten bedient wurden. Erste Einblicke in die Datenbank der amtlichen Statistik über die öffentlichen Unternehmen halfen bereits bei der Aufteilung der Gesamtheit öffentlichen Unternehmen nach ihren Aufgabenbereichen. Nun sollen diese ersten Erkenntnisse vertieft werden.

Im Großen und Ganzen bestand die Erhebungsgesamtheit der öffentlichen Unternehmen (Datenbank FDZ) in der Periode 1998 bis 2006 aus 8.000 bis knapp 10.000 Unternehmen jährlich. Sie wuchs ständig, allerdings in den ersten zwei Jahren mit einem höheren Tempo, was man eher auf die üblichen Anlaufprobleme einer neu eingeführten statistischen Erhebung⁴³ zurückführen kann, was aber auch als Verlangsamung der Ausgliederungsprozesse in den letzten Beobachtungsjahren im öffentlichen Bereich gedeutet werden kann.

Den Fortschritt der Ausgliederungsprozesse kann man bedingt an der jährlichen Anzahl der „neuen“ Unternehmen in der Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen messen. Das ist allerdings eine bedingte Zählung, weil ein neues Unternehmen in der Gesamtheit nicht immer einer Ausgliederung aus dem öffentlichen Haushalt gleichgestellt werden kann. Ein neues Unternehmen könnte u.a. auch die partielle Verstaatlichung eines privaten Unternehmens bedeuten. Ja, selbst die Verschmelzung von öffentlichen Unternehmen kann in der vorliegenden Datenbank wie die Gründung eines neuen Unternehmens aussehen.

Ein deutlicher Rückgang der Anzahl neuer Unternehmen in den letzten drei Jahren könnte doch die Vermutung nahe legen, dass der Höhepunkt der Ausgliederungsprozesse vorbei ist. Eine genauere Aussage darüber wird der Einblick in die Datenbank der folgenden Jahre erlauben

Wie zu erwarten, zeigt der Bundesvergleich, dass die statistische Masse öffentlicher Unternehmen in den alten Bundesländern diese in den neuen Bundesländern übersteigt: etwa 75% haben ihren Sitz in den alten Bundesländern.

⁴³ Statistik öffentlicher Unternehmen wurde zum ersten Mal für das Berichtsjahr 1993 durchgeführt. Seit 1995 erfolgte eine umfassende und systematische Erweiterung des Berichtskreises. Erst ab 1998 werden die öffentlichen Krankenhäuser und Schulkliniken in der Statistik öffentlicher Unternehmen miteingefasst.

Tabelle 1. Häufigkeiten öffentlicher Unternehmen in der Berichtsperiode

Jahr	Umfang der Erhebungsgesamtheit	Anzahl neuer Unternehmen
1998	8007	
1999	8358	760
2000	8721	740
2001	8816	510
2002	9107	595
2003	9233	595
2004	9533	718
2005	9688	510
2006	9727	389

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Die Aufgabenbereiche mit dem größten Anteil waren Versorgungsunternehmen in den alten und Unternehmen des Wohnungs- und Grundstückswesens in den neuen Bundesländern. Genauso übersteigt das Ausmaß der Ausgliederungen in den alten Bundesländern diejenigen in den neuen Bundesländern. Etwa 75 bis 80 % jährlicher Ausgliederungen fanden in den alten Bundesländern statt, in denen vorrangig Unternehmen der allgemeinen Verwaltung, aber auch der Ver- und Entsorgung häufiger ausgegliedert wurden. In den neuen Bundesländern wurden am häufigsten Ver- und Entsorger ausgegliedert.

Der Überschuss an öffentlichen Unternehmen und eine höhere Dynamik der Ausgliederungsprozesse in den alten Bundesländern kann man auf das dort allgemein höhere Ausmaß der wirtschaftlichen Aktivität nicht nur im öffentlichen Sektor zurückführen. Außerdem scheinen die Umstrukturierungen im öffentlichen Bereich der neuen Bundesländer an erster Stelle nicht in Ausgliederungsprozessen bestanden zu haben, sondern eher in Privatisierungen. Schließlich war die Ausdehnung des öffentlichen Unternehmertums in Form der Volkseigenen Betriebe (VEB) in der DDR (mehrere Jahre vor dem Ausgliederungs-Boom am Ende des 20. Jahrhunderts) viel breiter als in der BRD.

Nun stellt sich die Frage, wie die Entwicklung der Unternehmenszahlen in den einzelnen Aufgabenbereichen in der Berichtsperiode verlief. Um diese Frage zu beantworten, werden die Daten in den einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen ausgewertet. In den Abbildungen 2 bis 5 ist die Struktur der Erhebungsgesamtheit 1999 und 2006 sowie die Struktur der Gesamtheit der in diesen Jahren durch Ausgliederung entstandenen Unternehmen dargestellt. Die Jahre 1999 und 2006 wurden deswegen ausgewählt, weil sie als Beginn bzw. Ende der Beobachtungsperiode am besten die Gesamtentwicklung der öffentlichen Aufgabenbereiche wiedergeben. Das Jahr 1998 wurde als das „Anlaufjahr“ der Statistik der öffentlichen Unternehmen ausgelassen.

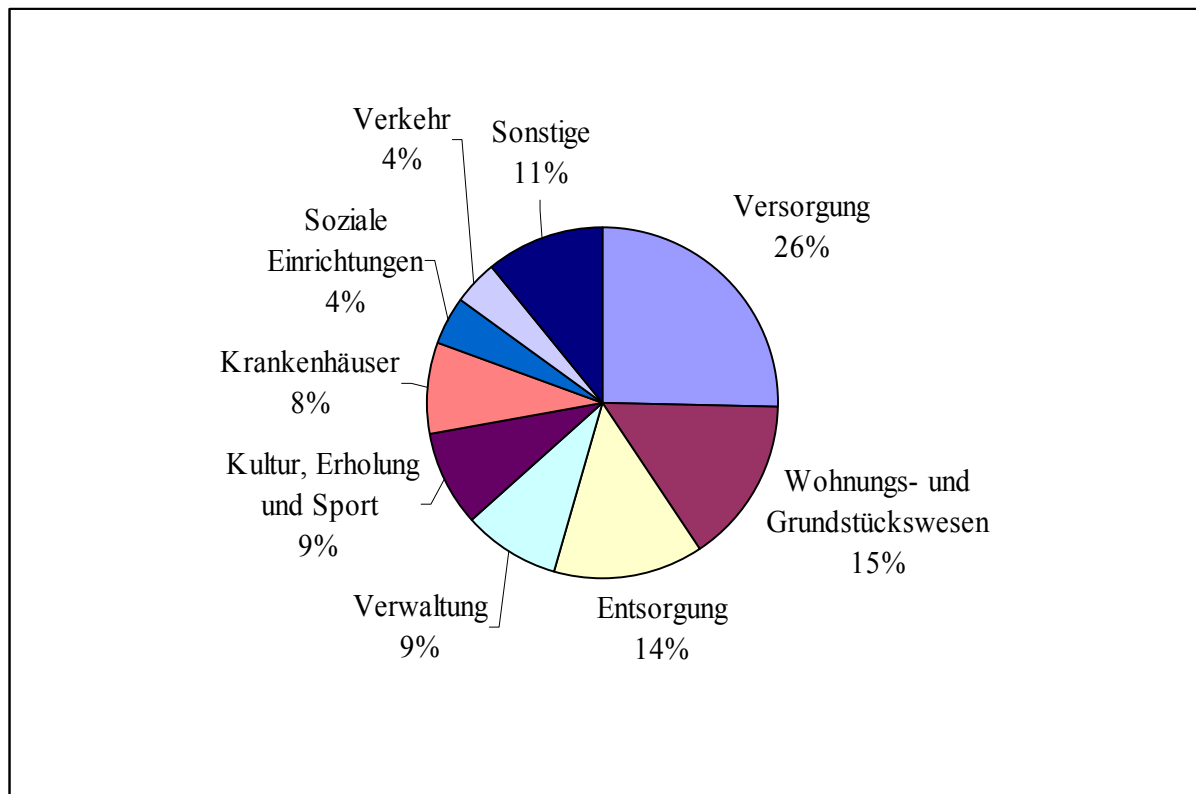


Abbildung 2: Zusammensetzung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen 1999

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

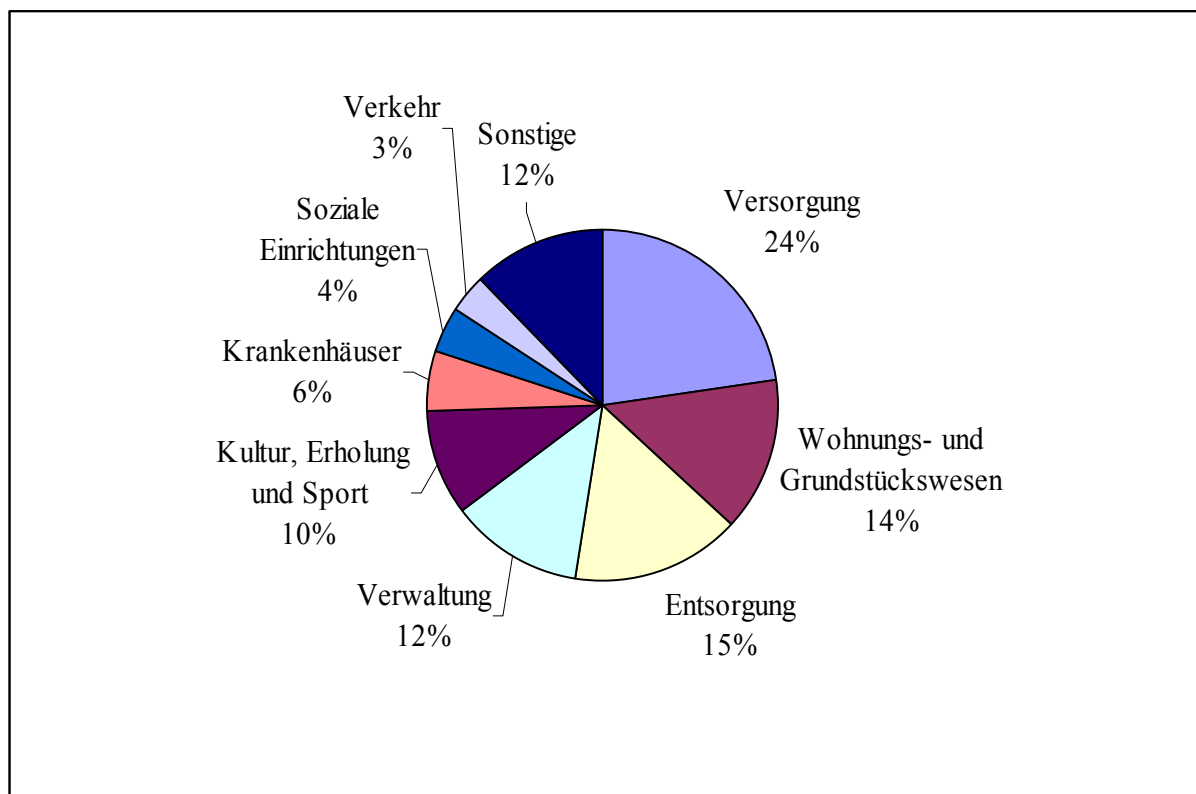


Abbildung 3: Zusammensetzung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen 2006

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

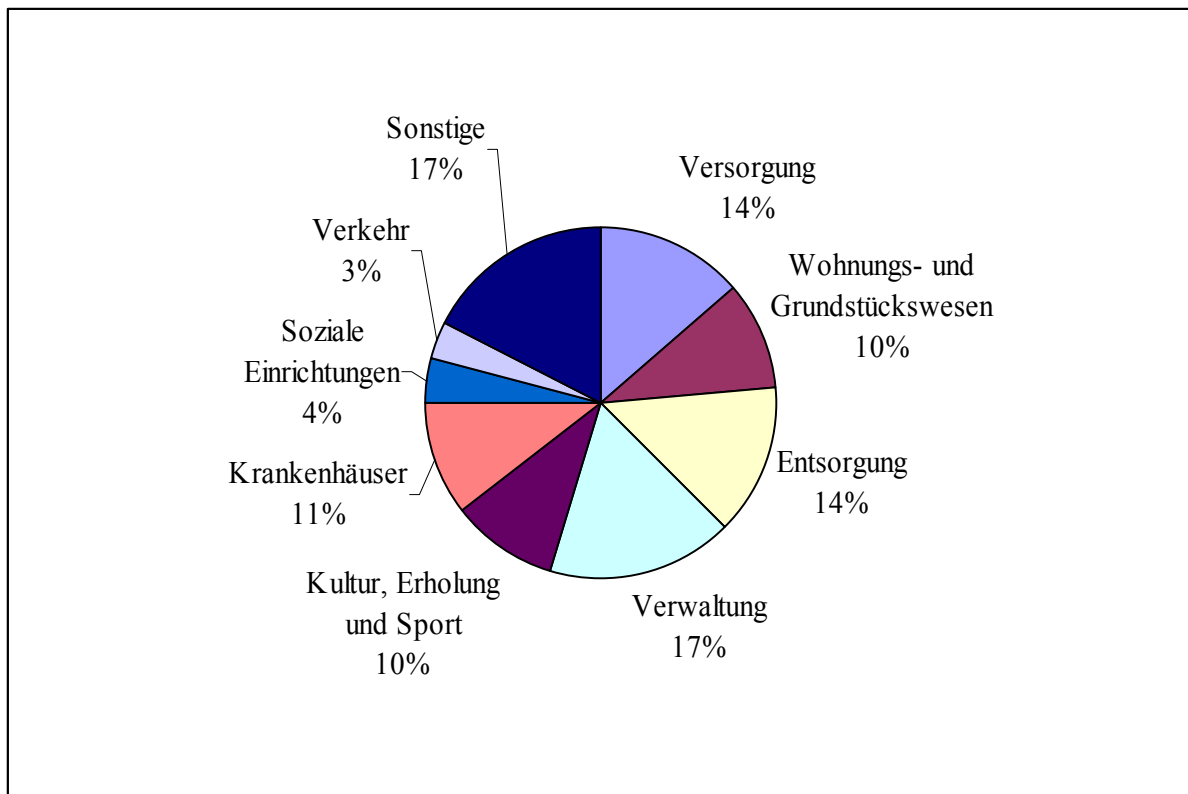


Abbildung 4: Bildung öffentlicher Unternehmen durch Ausgliederung 1999

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

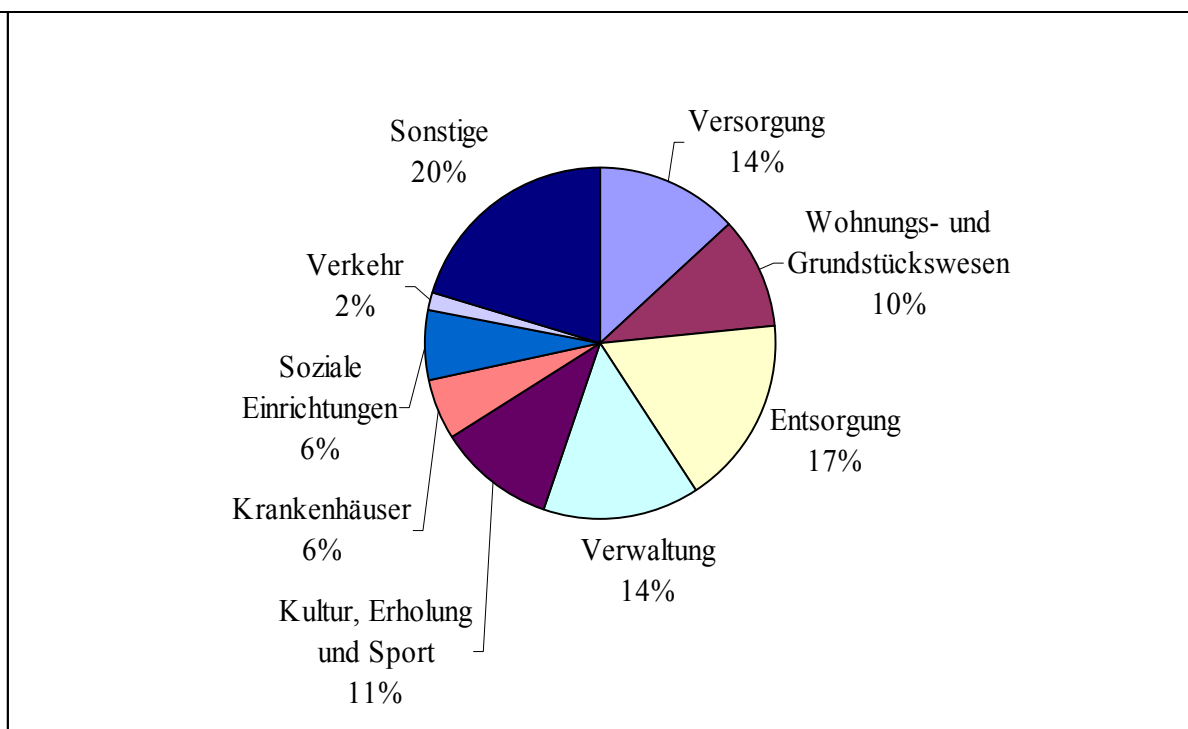


Abbildung 5: Bildung öffentlicher Unternehmen durch Ausgliederung 2006

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Die Struktur der Gesamtheit sowie ihres jährlichen Zuwachses (Ausgliederungen) hat sich in der Berichtsperiode kaum verändert: nur unbedeutend in die Richtung der öffentlichen

Verwaltungsunternehmen und zum Nachteil der öffentlichen Krankenhäuser. In der Struktur der jährlichen Ausgliederungen konnte man die Senkung des Anteils der Verwaltungsunternehmen und die Steigerung des Anteils der Entsorgungsunternehmen am Ende der Berichtsperiode feststellen. Dabei hatten die Verwaltungsunternehmen bis zum letzten Jahr einen Anteil von fast 20% unter den jährlichen Ausgliederungen. Bei alledem blieben Versorgungs-, Entsorgungs-, Wohnungs- und Verwaltungsunternehmen die Klassen mit den größten Häufigkeiten unter den jährlichen Ausgliederungen und auch insgesamt, allerdings nur, wenn man die Gruppe der Sonstigen Unternehmen⁴⁴ nicht in Betracht zieht. Alle öffentlichen Aufgabenbereiche außer Krankenhäusern, Verkehrswesen und sozialen Einrichtungen kann man als wachsende Aufgabenbereiche bezeichnen, obwohl die Dynamik der Ausgliederungsprozesse in allen Aufgabenbereichen zum Ende der Berichtsperiode nachgelassen hat.

Den größten Anteil unter den öffentlichen Unternehmen hatten die Versorger: etwa ein Viertel der Erhebungsgesamtheit. Aus folgenden Gründen verwundert dieses Faktum nicht: einerseits verteilen sich die öffentlichen Versorger auf mehrere Versorgungsarten, wie Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorger, andererseits stellen sie einen der ältesten Bereiche des öffentlichen Unternehmertums dar. Die Entwicklung dieses Aufgabebereiches erfasst also eine viel längere Zeitspanne im Vergleich zu den anderen Aufgabenbereichen.

Die Anzahl der öffentlichen Versorger nahm auch in der Beobachtungsperiode deutlich zu, insbesondere wegen der „stabilen“ Ausgliederungen von Wasserunternehmen. Die meisten Versorgungsunternehmen aus der untersuchten Gesamtheit befanden sich in den alten Bundesländern, mit Baden-Württemberg an der Spitze. Zum Vergleich: etwa 35% öffentlicher Versorger hatten ihren Sitz in Baden-Württemberg, dagegen nur 5% im Land Brandenburg. Das korreliert natürlich auch mit der Bevölkerungszahl in den einzelnen Bundesländern. Tatsächlich stagniert seit der Wende der Wasserverbrauch in den neuen Bundesländern. Dieser Rückgang ist auf die Abnahme der Bevölkerung, die höheren Preise und den Niedergang der Wirtschaft zurückzuführen, was umfangreiche Auswirkungen auf die Anlagen der Wasserversorgung hat: z.B. Stilllegung von zahlreichen kleinen Wasserwerken und Anpassung der Aufbereitungskapazität in den verbleibenden Anlagen.

In den jährlichen Ausgliederungen gab es unter Versorgungsunternehmen zu Beginn der Beobachtungsperiode etwa 40% und am Ende der Beobachtungsperiode schon 70% Wasserversorger. Bei einer sinkenden Anzahl der jährlich ausgegliederten Versorger kann das auf ein Ende der Ausgliederungsprozesse in der Elektrizität und ihre Zunahme in der Wasserwirtschaft deuten.

Nun zu den Entsorgern: dieser Aufgabenbereich erlebte einen den stärksten Häufigkeitszuwächse (schneller hat nur der Aufgabenbereich der allgemeinen Verwaltung zugenommen). Zu diesem Zuwachs haben an der ersten Stelle die öffentlichen Entsorger aus den alten Bundesländern beigetragen, Nordrhein-Westfalen an der Spitze.

Dagegen bestand die statistische Masse der öffentlichen Unternehmen des Wohnungs- und Grundstückswesens am Anfang zu mehr als 50% aus Unternehmen der neuen Bundesländer, dieser Anteil ging allerdings auf 45% am Ende der Beobachtungsperiode zurück

⁴⁴ Die Entwicklung des Aufgabebereiches Sonstige Unternehmen wird stark durch die Gründung der Beteiligungsgesellschaften beeinflusst.

und wird sicher infolge der Vollprivatisierung, wie z.B. des Verkaufs der kommunalen Anteile an der Wohnungswirtschaft in Sachsen, noch weiter sinken.

Eine bedeutende Entwicklung nahm der Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltungsunternehmen, deren Anzahl sich 2006 im Vergleich mit dem Jahr 1998 fast verdoppelt hat. Bis zu 80% waren das Unternehmen aus den alten Bundesländern. Die größten Anteile an den Verwaltungsunternehmen gehörten Nordrhein-Westfalen in den alten Bundesländern und Sachsen in den neuen Bundesländern.

Die Verwaltungsunternehmen stellen also einen Aufgabenbereich dar, in dem die Ausgliederungsprozesse aus den öffentlichen Haushalten in der Beobachtungsperiode das höchste Ausmaß hatten. Der Grund dafür kann zwar in der angehenden Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen liegen, aber eher in der Beliebtheit von finanziellen Verlagerungen öffentlicher Aufgaben aus dem Budget in die öffentlichen Unternehmen bei zahlreichen Gebietskörperschaften. Vor allem haben Gründungen von der in der Wirtschaftsförderung, -aufsicht und -ordnung tätigen öffentlichen Unternehmen diese Entwicklung geprägt.

Die öffentlichen Unternehmen in Kultur, Erholung und Sport gehören auch zu einem wachsenden Aufgabenbereich v.a. infolge der Auslagerung von öffentlichen Sportanlagen in den Unternehmensbereich. Sie haben genauso wie andere oben genannte Aufgabenbereiche den bedeutenden Anteil von knapp 10% oder mehr an der Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen.

Einen zahlenmäßig schrumpfenden Aufgabenbereich stellen die Krankenhäuser als öffentliche Unternehmen dar, was aber auf die Zusammenlegung vieler Krankenhäuser zurückzuführen ist.

Bemerkenswert war in der Berichtsperiode der Zuwachs der Zahl Sonstiger öffentlicher Unternehmen. Bis zum Jahr 2006 wurden jährlich mehr als 100 dieser sehr unterschiedlichen Einrichtungen als öffentliche Unternehmen aus den Haushalten ausgegliedert. Das ist etwa 20% der jährlichen Ausgliederungen. Einen bedeutenden Anteil unter den sonstigen Unternehmen haben die öffentlichen Beteiligungsgesellschaften. Insgesamt umfasste die Liste der ausgegliederten sonstigen öffentlichen Unternehmen bis 140 Wirtschaftszweige. Es ist also auch denkbar, dass die Ausgliederungsprozesse in diesem Bereich nicht nur durch die Gründung von öffentlichen Beteiligungsgesellschaften vorangetrieben wurden, sondern auch durch die Liberalisierungswelle bei den sonstigen öffentlichen Dienstleistungen.

Die Messung des Ausmaßes von öffentlichen Aufgabenbereichen anhand der Unternehmensanzahl im jeweiligen Bereich ist nicht immer voll aussagekräftig. Von besonderem Interesse könnten daher auch die Anteile des jeweiligen Aufgabenbereiches am Gesamtvermögen⁴⁵ des öffentlichen Unternehmertums sein. Die Struktur der Erhebungsgesamtheit anhand der Vermögensanteile in den Abbildungen 6 und 7 sieht aber nur unbedeutend anders aus, im Vergleich zu den Abbildungen 2 und 3. Änderungen ergeben sich in den Sektoren der öffentlichen Wohnungs-, sonstige Unternehmen und Krankenhäuser.

⁴⁵ Bei dem Gesamtvermögen handelt es sich um ein bereinigtes Gesamtvermögen aus der im Rahmen der Jahresabschlussanalyse aufbereiteten Strukturbilanz.

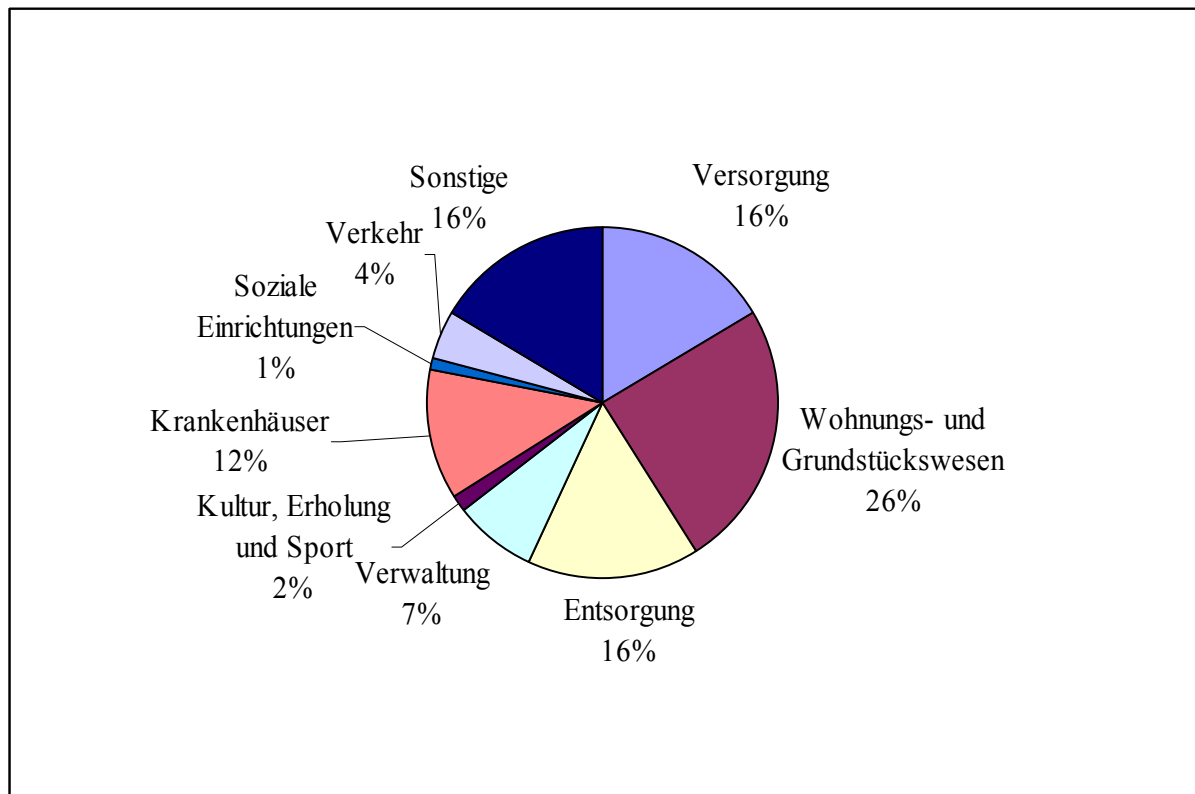


Abbildung 6: Zusammensetzung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen anhand der Vermögensanteile 1999

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

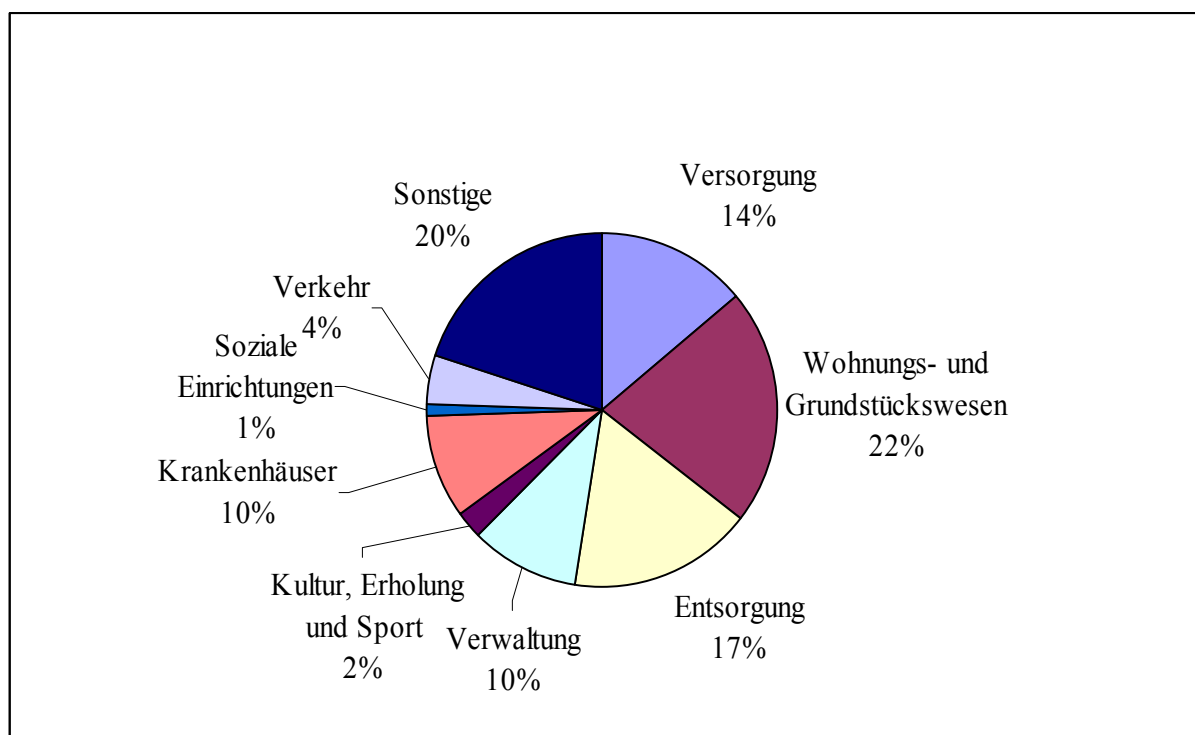


Abbildung 7: Zusammensetzung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen anhand der Vermögensanteile 2006

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Im Allgemeinen wuchs das Vermögen des öffentlichen Unternehmertums in der Berichtsperiode ununterbrochen. Jedes Jahr wurde ein Vermögen von etwa 30 Mrd. EUR in öffentliche Unternehmen ausgelagert. Die größten Vermögensanteile gehörten zur Klasse der traditionellen öffentlichen Unternehmen wie Ver- und Entsorger sowie Unternehmen des Wohnungs- und Grundstückswesens, die an der Spitze standen. Genauso gehörte dem Aufgabenbereich öffentlicher Krankenhäuser am Ende der Berichtsperiode ein deutlicher Anteil am öffentlichen Unternehmensvermögen, obwohl deren Teilgesamtheit der Anzahl nach schrumpfte.

Zu den Aufgabenbereichen mit dem am schnellsten wachsenden Vermögen gehörten die allgemeine Verwaltung und Unternehmen in Kultur, Erholung und Sport. Da deren Gesamtvermögenshöhe nur relativ klein ist im Vergleich zu z.B. den Sonstigen Unternehmen, ist diese Entwicklung nicht so auffällig.

Nun zu den „Sonstigen Unternehmen“: Wenn man die Struktur der öffentlichen Unternehmenswirtschaft anhand ihrer Vermögensanteile untersucht, ist die Bedeutung der Sonstigen Unternehmen nicht zu übersehen. Die Dynamik in der Masse der Sonstigen Unternehmen resultiert an erster Stelle aus der Ausdehnung der öffentlichen Beteiligungsgesellschaften. In der Abbildung 8 sieht man, dass Sonstige Unternehmen im Anteil an den jährlichen Ausgliederungen an der Spitze stehen.

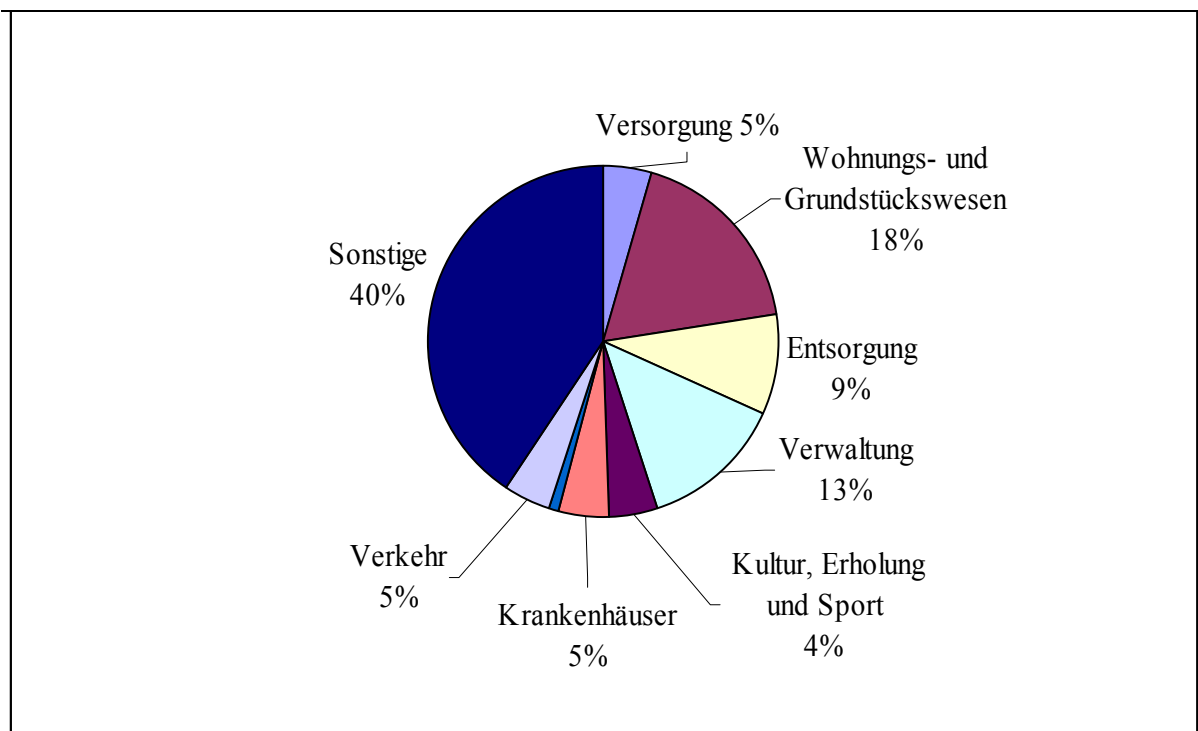


Abbildung 8: Neu entstandene öffentliche Unternehmen 2003 nach ihren Vermögensanteile

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Um einen Blick für die Größenordnung zu bekommen, werden die beiden Dimensionen der öffentlichen Aufgabenbereiche, die Unternehmensanzahl und das Gesamtvermögen, in der Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Anzahl öffentlicher Unternehmen und ihr Vermögen in Jahren 1998 bis 2006 (Jahresendwerte)

Aufgabenbereich	Unternehmensanzahl		Gesamtvermögen, Mrd. EUR	
	1998	2006	1998	2006
Versorgungsunternehmen	ca. 2000	ca. 2200	ca. 50	ca. 60
Wohnungsunternehmen	ca. 1300		ca. 100	
Entsorgungsunternehmen	ca. 1100	ca. 1500	ca. 50	ca. 80
Verwaltungsunternehmen	ca. 600	ca. 1200	ca. 20	ca. 45
Unternehmen der Kultur, Erholung und Sport	ca. 700	ca. 900	ca. 5	ca. 10
Krankenhäuser	ca. 700	ca. 550	ca. 40	
Soziale Einrichtungen	ca. 400		ca. 4	
Verkehrsunternehmen	ca. 350		ca. 20	
Sonstige Unternehmen	ca. 900	ca. 1200	ca. 50	ca. 90
Gesamt	ca. 8000	ca. 10000	ca. 300	ca. 450

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Also kann man anhand der Unternehmensanzahl den Aufgabenbereich öffentlicher Versorger als den größten und die öffentlichen Verwaltungsunternehmen als den am schnellsten wachsenden Aufgabenbereich bezeichnen. Diese Sicht ändert sich, wenn man das Gesamtvermögen heranzieht. Den größten Aufgabenbereich stellten hier in der Beobachtungsperiode die Unternehmen des Wohnungs- und Grundstückswesens dar. Bis zu gleicher Größe ist auch das Vermögen der sonstigen Unternehmen angewachsen. Diesen Sprung verursachte der Zuwachs an öffentlichen Beteiligungsgesellschaften, dieser riesigen Immobilien- und Unternehmensagenturen. Theoretisch müsste man die von den Beteiligungsgesellschaften erworbenen Anteile an anderen Unternehmen auf die entsprechenden Aufgabenbereiche aufteilen, um ein der Realität näheres Bild über das Vermögen der öffentlichen Aufgabenbereiche zu bekommen. In der Praxis ist das anhand der zur Verfügung gestellten Daten nicht möglich. Wenn man die Datenreihen über das Jahr 2006 hinaus verlängert, wird der Bereich der Sonstigen Unternehmen höchstwahrscheinlich infolge der zunehmenden Privatisierungen in der Wohnungswirtschaft die Spitzenposition erreichen, so dass man diese auf Öffentliche Beteiligungsgesellschaften und Sonstige öffentliche Unternehmen aufteilen könnte.

Im öffentlichen Unternehmertum nehmen also die traditionellen Aufgabenbereiche (Ver- und Entsorger sowie Unternehmen des Wohnungs- und Grundstückswesens) nach ihrem Ausmaß immer noch die Spitzenpositionen ein. Der Bereich der Öffentlichen Krankenhäuser ist der einzige schrumpfende Aufgabenbereich öffentlicher Unternehmen, was durch die speziellen Entwicklungen (wie Zusammenlegung von Krankenhäusern) in diesem Bereich hervorgerufen wurde. Ansonsten forcieren die öffentlichen Verwaltungsunternehmen und Beteiligungsgesellschaften stark den Zuwachs des öffentlichen Unternehmertums. Ob das nur eine vorübergehende Tendenz ist und der öffentliche Unter-

nehmensbereich für Unternehmen dieser Wirtschaftszweige nur eine Zwischenstufe auf dem Weg zu ihrer Vollprivatisierung darstellt, ist noch nicht abzusehen.

2. Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich

2.1. Teilprivatisierung und Privatisierung

Nun von den Ausgliederungs- zu den Privatisierungsprozessen. Genauso wie im Falle der Ausgliederungen staatlicher Aufgaben aus dem öffentlichen Budget, stellen bei deren Privatisierung einerseits die Liberalisierungsgedanken andererseits die Finanzengpässe des Staates und der Kommunen eine bedeutende Triebkraft dar. Vor allem aber wegen der finanziellen Notlage der öffentlichen Hand wächst für sie die Bedeutung des privaten Kapitals. Die Wissenschaft verspricht eine Effizienzsteigerung des Kapitaleinsatzes, wenn bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben das private Kapital zunehmend eingebunden wird.⁴⁶

In der Literatur werden die Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten nicht deutlich von den Privatisierungen abgegrenzt, da sie miteinander Hand in Hand gehen. Im Rahmen dieser Untersuchung wird dagegen versucht, zwischen einer Ausgliederung und Privatisierung eine fiktive Grenze zu ziehen; mit dem Zweck, die Organisationsformen des öffentlichen Unternehmertums besser beschreiben zu können.

Die finanzielle Entlastung des öffentlichen Haushaltes geschieht bei der Auslagerung der staatlichen Aufgaben dadurch, dass sich die Neukreditaufnahme der Kernverwaltung für eventuelle Investitionen verringert und gleichzeitig der bereits zur Finanzierung der Investition aufgelaufene Schuldenstand auf die ausgegliederte Einheit (öffentliches Unternehmen) übertragen wird. Bei der Privatisierung kommt das Geld in die öffentlichen Kassen direkt durch die Veräußerung des öffentlichen Eigentums.

Im Diskurs über den öffentlichen Bereich wird der Begriff der Privatisierung in einem breit gefassten Bedeutungsumfang gebraucht. Daher soll man bei der Analyse zwischen einer Voll- und Teilprivatisierung unterscheiden. Eine Vollprivatisierung würde danach die Auslagerung öffentlicher Aufgaben in ein privates Unternehmen bedeuten. Die Vollprivatisierung wird auch als echte oder materielle Privatisierung bezeichnet. Durch Teilprivatisierung wird aus einem öffentlichen Unternehmen noch nicht unbedingt ein richtiges Privatunternehmen, sondern eben nur ein teilprivatisiertes Unternehmen. Eine Teilprivatisierung wird in der Literatur auch als unechte oder formelle Privatisierung oder auch Organisationsprivatisierung bezeichnet.

Was geschieht also bei der Teilprivatisierung? Das Unternehmen bleibt immer noch im Eigentum der öffentlichen Hand, wechselt aber seine Organisationsform (z.B. von einer öffentlich- in eine privatrechtliche) und gewinnt oder erweitert Privatanteile. Die Teilprivatisierung ist damit bei weitem noch keine Vollprivatisierung, sie hat aber schon eine deutliche Tendenz zur Privatisierung in sich. Sie erlaubt dem Staat nicht nur, privates Kapital zur Mitfinanzierung einer öffentlichen Einrichtung zu nutzen, sondern gleichzeitig auch den staatlichen Einfluss auf das teilprivatisierte Unternehmen zu bewahren. Weiter verspricht man sich von einer Umwandlung der öffentlichen Rechtsform in eine private Rechtsform eine größere Wirtschaftlichkeit.

⁴⁶ Vgl. Serfling, K., Pape, U. (2001), S.308.

Für weitere Überlegungen ist es wichtig, dass von einer Privatisierung im Sinne einer Vollprivatisierung noch nicht die Rede sein kann, solange ein Unternehmen ein öffentliches Unternehmen ist, d.h. der Staat seine Kontrolle über das Unternehmen noch nicht aufgegeben hat.

Die Ausführungen zur (Teil-)Privatisierung werden in Abbildung 9 zusammengefasst.

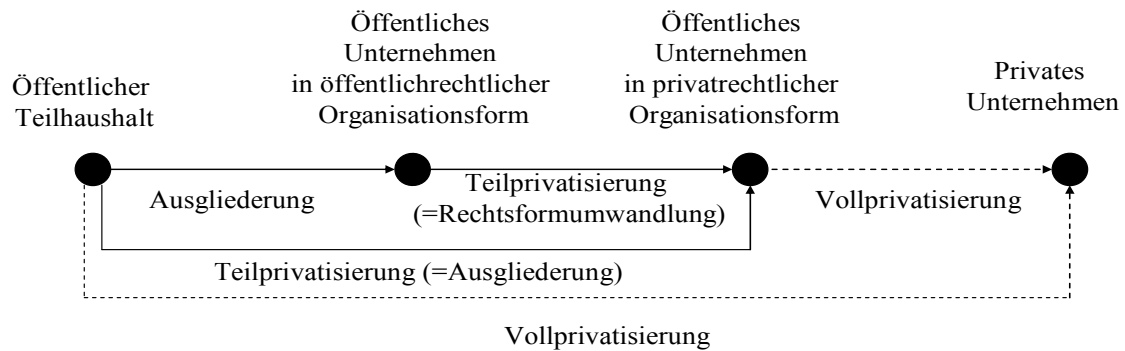


Abbildung 9: Teilprivatisierung vs. Vollprivatisierung

Drei Pfeile führen zur „Gründung eines öffentlichen Unternehmens“: im ersten Fall werden die öffentlichen Aufgaben in ein öffentliches Unternehmen in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform ausgelagert, was einer Ausgliederung gleichgestellt wird. In der Sprache der Verwaltungspraxis werden allerdings solche Auslagerungen öffentlicher Aufgaben in öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe häufig schon der Privatisierung zugeordnet. Im Pfeil darunter handelt es sich ebenfalls um eine Ausgliederung, die schon eine Teilprivatisierung darstellt. Dabei werden Aufgaben aus den öffentlichen Haushalten in ein öffentliches Unternehmen privatrechtlicher Organisationsform ausgelagert. Im oberen mittleren Pfeil geht es um die Umwandlung der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens aus einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Form, was ebenfalls als Teilprivatisierung bezeichnet werden kann.

In einem folgerichtigen Ablauf kann also ein Unternehmen mehrere Stufen der Teilprivatisierung durchlaufen bis es vollprivatisiert wird: zunächst entsteht infolge der Aufgabenauslagerung aus dem öffentlichen Budget ein öffentlich-rechtliches Unternehmen (z.B. ein rechtlich unselbständiger Eigenbetrieb), der später durch eine Umwandlung des behördlich geführten öffentlich-rechtlichen Unternehmens in ein privatrechtliches öffentliches Unternehmen (z.B. gemeinnützige GmbH) überführt werden kann, um später vollprivatisiert zu werden (gestrichelter Pfeil ganz rechts). Sobald die öffentliche Hand ihren Einfluss über das Unternehmen aufgibt und sich nacheinander von den Unternehmensanteilen trennt, beginnt die Zone der Vollprivatisierung. Theoretisch kann eine öffentliche Aufgabe auch in einem einzigen Schritt in ein vollprivatisiertes Unternehmen ausgelagert werden (unterer gestrichelter Pfeil).

Zwei Beispiele aus der Praxis: 1998 wurden die Stadtwerke München aus dem Eigenbetrieb in eine GmbH umgewandelt (Teilprivatisierung).⁴⁷ 2006 geriet in Dresden durch den Verkauf der städtischen Wohnungsbaugesellschaft WOBA der kommunale Wohnungsbestand in die Hände internationaler Investoren (Vollprivatisierung).

Nun zeigen die Ergebnisse vieler Vollprivatisierungen, dass Privatisierung kein Allheilmittel gegen fehlende Effizienz im öffentlichen Bereich ist. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Privatisierung werden oft zu rosig ausgemalt: steigende Investitionen über mehr Wettbewerb, Preissenkungen, Verbesserung des Haushaltsbudgets, Schaffung von Arbeitsplätzen. Das ist zwar ein Potential und es wird teilweise effizienter und rentabler gearbeitet. Dort aber, wo der Markt die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nicht finanzieren kann, stößt man auf die Grenzen der Privatisierung: das Marktversagen. Dieses kann unter bestimmten Umständen dann wieder staatliche Eingriffe in die wirtschaftlichen Prozesse rechtfertigen.⁴⁸

Die Aufgabenbereiche, in denen sich staatliche Eingriffe in den wirtschaftlichen Prozess rechtfertigen lassen können, sind an erster Stelle diejenigen, die eine Grundversorgung der Bevölkerung sichern. Der Stadtstaat Hamburg hat z.B. in seinem Beteiligungsbericht aus dem Jahr 2007 die Kriterien für eine teilweise und vollständige Privatisierung der öffentlichen Unternehmen in folgender Weise festgelegt: Wenn ein Unternehmen für die Infrastruktur des Landes zwingend erforderlich ist, kann bei ihm der Verkauf von Anteilen zwar sinnvoll sein. Der beherrschende öffentliche Einfluss soll aber bewahrt bleiben. Falls ein Unternehmen für die langfristige Sicherung eines Wirtschaftsstandortes von herausragender Bedeutung ist, soll sich der Staat für eine Fortentwicklung dieses Unternehmens einsetzen. Die Begründung dafür wäre einerseits die Stärkung der Zukunftsbranchen und andererseits eine dauerhafte Bindung der Unternehmensleitung an den Wirtschaftsstandort. Der Staat soll an diesem Unternehmen die standortsichernden Anteile von mindestens 25,1% halten. Unternehmen, die nicht unter die beiden genannten Gruppen fallen, können vollständig privatisiert werden.⁴⁹ Allerdings sind die Definitionen von entscheidenden Begriffen wie „zwingend erforderlich für die Infrastruktur“ und „von herausragenden Bedeutung für den Wirtschaftsstandort“ im Bericht nicht eindeutig gegeben.

Wie soll der öffentliche Sektor in Bezug auf die Organisationsformen seiner Unternehmen in Zukunft aussehen? Die Bejahung der Grenzen der Privatisierungsmaßnahmen führen zu der Meinung, dass in mehreren Bereichen die Präsenz der Öffentlichen Hand ganz und gar unentbehrlich ist. Welche Bereiche sind das, ist noch nicht endgültig geklärt. Die Post- und Telekommunikationsleistungen beispielweise galten noch vor zwei Jahrzehnten als Aufgabe staatlicher Einrichtungen, die privatwirtschaftliche Konkurrenz wurde in diesen Bereichen verhindert. Die letzten Jahre zeigten jedoch, dass die Politik von dieser Meinung abgerückt ist – zu Recht, wie es bis jetzt aussieht.

Die Zauberformel des zukünftigen öffentlichen Bereiches könnte unter anderem auch „Public Private Partnership“ (öffentlich-private Partnerschaft - ÖPP) heißen. Diese strategischen Allianzen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen, wie z.B. Stadtlicht GmbH in Berlin, SKE Facility Management GmbH in Nürnberg, Neuss-

⁴⁷ Tiefensee, W., Lindenau, R. (2007), S.59.

⁴⁸ Vgl. Sowada, Ch. (1997), S.2-3, 9-10.

⁴⁹ Vgl. Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2007.

Düsseldorfer Häfen GmbH & Co. KG in Krefeld⁵⁰, werden im öffentlichen Bereich immer beliebter, gleichzeitig werden sie aber immer häufiger einer Kritik ausgesetzt. Auf jeden Fall wird die Grenze zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft verwischt. Weder Trägerschaft noch Rechtsform werden in Zukunft sichere Anhaltspunkte liefern, an denen sich die öffentliche von der privaten Wirtschaft unterscheiden lässt.

2.2. Organisationsformen öffentlicher Unternehmen

Die Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich führen zu einer großen Vielfalt des öffentlichen Unternehmertums. Genauso wie die Liberalisierungstendenzen und Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten die Entwicklung der einzelnen Aufgabenbereiche im öffentlichen Unternehmertum beeinflussen, prägen die Privatisierungsprozesse dessen organisatorische Gestaltung.

Wie schon erwähnt wurde, können öffentliche Unternehmen als Unternehmen entweder des öffentlichen oder des privaten Rechts geführt werden. Zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gehören vor allem Eigenbetriebe (auch Landes- bzw. Bundesbetriebe genannt) sowie die Zweckverbände. Nach der Auswertung der Datenbank FDZ werden mehr als 90% der öffentlich-rechtlichen Unternehmen als Eigenbetriebe oder Zweckverbände geführt. (In der Berichtsperiode sind unter den öffentlichen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form sonst noch die rechtsfähigen Anstalten oder Stiftungen öffentlichen Rechts anzutreffen).

Die statistische Masse der öffentlichen Unternehmen in der privatrechtlichen Organisationsform besteht zu 95% aus GmbHs. Die restlichen 5% verteilen sich v.a. auf Kommandit- und Aktiengesellschaften. Also sind Eigenbetriebe und GmbHs die häufigsten Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen in Deutschland.

Wodurch unterscheiden sich öffentlich- und privatrechtliche Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen voneinander? Unternehmen in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform unterstehen dem stärksten behördlichen Einfluss, sie befinden sich nämlich in 100%-er Trägerschaft der öffentlichen Hand. Es gibt darunter Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit: das sind diejenigen, die ihre Geschäfte nur im Namen der entsprechenden Gebietskörperschaften führen können. Diese rechtlich unselbständigen Unternehmen sind allerdings organisatorisch und vermögensmäßig verselbständigt, sonst hätten sie nicht den Status eines Unternehmens. Zu den Unternehmen in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform ohne eigene Rechtspersönlichkeit gehören z.B. Eigenbetriebe.

Die öffentlich-rechtlichen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit wären z.B. Anstalten des öffentlichen Rechts oder Zweckverbände. Sie sind rechtlich selbständig. Bei ihnen kann zwischen Unternehmen unterschieden werden, die sich vollständig im Besitz eines einzigen öffentlichen Trägers befinden und deren, die mehreren öffentlichen Trägern gehören.

Dagegen ist der Einfluss der öffentlichen Hand auf öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform im Vergleich mit den öffentlich-rechtlichen Formen

⁵⁰ Vgl. Behördenspiegel (2009), 5/2007, S. 31.

viel geringer. An privatrechtlichen Unternehmen können sich neben der mehrheitlichen Beteiligung der öffentlichen Hand auch private Anteilseigner beteiligen.⁵¹ In Tabelle 3 werden die Rechtsformen öffentlicher Unternehmen zusammengefasst.

Tabelle 3: Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Öffentliche Unternehmen und ihre Rechtsformen		
Öffentlich-rechtliche Unternehmen		Privatrechtliche Unternehmen
rechtlich unselbständige Unternehmen z.B. Eigenbetrieb	rechtlich selbständige Unternehmen z.B. Zweckverband	(rechtlich selbständige Unternehmen) z.B. GmbH, AG

Die einzelnen Rechtsformen sollen jetzt ausführlicher und an Beispielen beschrieben werden. An erster Stelle nutzen die kommunalen Träger für die Durchführung ihrer Aufgaben Regie- und Eigenbetriebe. Ein Regiebetrieb stellt zwar noch kein öffentliches Unternehmen dar, aber ein Vergleich zwischen dem Regie- und Eigenbetrieb wird die wesentlichen Eigenschaften des letzteren deutlicher zeigen.

Ein Regiebetrieb ist sehr stark in die Verwaltung eingegliedert, wird z.B. von der Kommune mitverwaltet und kann als ein Teil der Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts betrachtet werden. Er ist eine rechtlich, organisatorisch, personell, haushalts- und rechnungstechnisch eine unselbständige Einheit. Sein Haushalt ist gleichzeitig Bestandteil des öffentlichen Haushaltes. Ein Regiebetrieb entsteht infolge verwaltungsinterner Anordnungen und kann als eine Art Abteilung der Kommunalverwaltung bezeichnet werden.

Der bedeutende Unterschied zwischen dem Regie- und Eigenbetrieb liegt in der organisatorischen und rechnungstechnischen Selbständigkeit des Eigenbetriebes. Obwohl ein Eigenbetrieb genauso wie ein Regiebetrieb keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, ist er in organisatorischer, finanzwirtschaftlicher und nicht zuletzt rechnungsmäßiger Hinsicht von der Kommunalverwaltung getrennt und stellt einen wirtschaftlich selbständigen Bereich der Kommune dar. Wegen der rechtlichen Unselbständigkeit werden seine Handlungen rechtlich ausschließlich der jeweiligen Kommune zugerechnet. Der Einfluss der Kommune auf einen Eigenbetrieb ist sehr groß, trotzdem gilt ein Eigenbetrieb im Vergleich zum Regiebetrieb als organisatorisch selbständiger und flexibler. Er hat eine selbständige Betriebsleitung und einen eigenen Wirtschaftsplan. Allerdings muss die Betriebsleitung die Entscheidungen der Kommune umsetzen. Dafür ist die kommunale Verwaltungsleitung gegenüber der Betriebsleitung weisungsberechtigt.⁵²

Die rechtliche Grundlage für die Gründung von Eigenbetrieben stellen die Gemeindeordnungen der Bundesländer dar. Die Eigenbetriebe werden gemäß den Landeshaushaltsordnungen den Landesbetrieben gleichgesetzt, die bundesweit im Rahmen der unmittelbaren Landesverwaltungen eingesetzt werden können.

⁵¹ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2005), S.6.

⁵² Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2005), S.5.

Eigenbetriebe sind in allen öffentlichen Aufgabenbereichen anzutreffen. Sie sind vor allem in kleineren Gemeinden die vorherrschende Organisationsform des öffentlichen Unternehmertums.

Zur Erfüllung kommunaler Aufgaben können auch Zweckverbände gegründet werden, die ebenfalls Unternehmen in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform darstellen. Im Unterschied zu den Eigenbetrieben sind Zweckverbände nicht nur organisatorisch sondern auch rechtlich selbständige Unternehmen des öffentlichen Rechts, sie sind juristische Personen. Außerdem stellt ein Zweckverband die bekannteste und häufigste Form der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Mehrere Kommunen schließen sich zur Durchführung eines Großprojektes oder zur gemeinsamen Erledigung von Aufgaben zusammen. Meist werden Zweckverbände in der Abwasserbehandlung zur Errichtung einer gemeinsamen Kläranlage oder eines Abwassersystems gegründet, aber auch in der Wasserversorgung, im Krankenhauswesen oder im öffentlichen Personennahverkehr.⁵³

Die Rechtsgrundlage von Zweckverbänden stellen Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit dar, die alle Bundesländer erlassen haben. Neben Gemeinden können auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts zu Mitgliedern der Zweckverbände werden. Für die Gründung eines freiwilligen Zweckverbands wird zwischen den Verbandsmitgliedern ein öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen.

In der Verbandssatzung werden die Mitglieder, die Aufgaben und die Art der Finanzierung festgelegt. Die Finanzierung erfolgt durch Erwirtschaftung eigener Einnahmen. Je nach Aufgaben können das Gebühren, Zuweisungen oder auch die von den Verbandsmitgliedern zu zahlende Umlagen sein. Diese Organisationsform erlebt zurzeit nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen eine Renaissance.⁵⁴

Nun von den Unternehmen des öffentlichen Rechts zu den öffentlichen Unternehmen des privaten Rechts. Um ihren Aufgaben nachzukommen, dürfen Kommunen Unternehmen in privatrechtlichen Organisationsformen gründen und sich an ihnen beteiligen. Dabei können sie auf eine Vielzahl zivilrechtlich möglicher Rechtsformen von Zusammenschlüssen von Personen und Vermögen zurückgreifen: von einer GmbH oder AG über Vereine, eingetragene Genossenschaften bis zur privatrechtlichen Stiftung. Von der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben (z.B. Aufgaben der Ordnungsverwaltung oder politischer Verwaltung) sind Unternehmen in privatrechtlicher Form allerdings ausgeschlossen.⁵⁵

In der kommunalen Praxis wird als privatrechtliche Organisationsform am häufigsten die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) gewählt. Eine GmbH ist zwar wirtschaftlich und auch rechtlich von der öffentlichen Hand unabhängig, dennoch können die Trägerkommunen einen starken Einfluss auf die Geschäftsführung der GmbH nehmen. Die kommunalen Anteilseigner können der Geschäftsführung durch die Formulierung des Gesellschaftervertrages und der Satzung der GmbH bestimmte Beschränkungen auferlegen. Sie können sich beispielsweise im Gesellschaftsvertrag ein Entscheidungsrecht bei wichtigen Angelegenheiten vorbehalten.⁵⁶

⁵³ Vgl. Bolsenkötter, H. (2002), Sp. 1590.

⁵⁴ Vgl. Bovenschulte, A. (2000), S.406.

⁵⁵ Vgl. Geiger, C. (2003), S.13.

⁵⁶ Vgl. Fabry, B. (2002), S.23.

Eine Aktiengesellschaft (AG) ist genauso wie eine GmbH wirtschaftlich und rechtlich von der kommunalen Verwaltung unabhängig. Die Einflussnahme der Trägerkommunen auf eine AG ist im Vergleich zu einer GmbH sehr begrenzt: sie kann nur über den Aufsichtsrat der AG oder über die Hauptversammlung ausgeübt werden. Der Vorstand einer AG ist von den Gesellschaftern weisungsunabhängig. Daher wird in den Kommunalverfassungen diese Organisationsform als nachrangig eingestuft, wie z.B. in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg: „Die Gemeinde darf ein Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft nur dann errichten oder sich daran beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann.“⁵⁷

Die allgemeine Diskussion über die Rechtsformen öffentlicher Unternehmen lässt sich durch die Frage nach der Beteiligungsquote Privater an öffentlichen Unternehmen in privater Rechtsform ergänzen. In diesem Zusammenhang kann der Begriff der Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) interessant werden. Er steht zwar nicht für eine Rechtsform, in der öffentliche Unternehmen geführt werden können, stellt aber eine Art des kooperativen Zusammenwirkens der öffentlichen Hand mit privaten Wirtschaftssubjekten (z. B. gemeinsame Beteiligung von öffentlicher Hand und Privaten an einem Unternehmen) dar. Öffentlich-Private Partnerschaften gehen in bestimmten Fällen mit einer Teilprivatisierung von öffentlichen Aufgaben einher: dann, wenn der Verwaltungsträger eine privatrechtliche Organisationsform (z.B. GmbH) auswählt und eine Organisations-ÖPP gründet.

Von einer Partnerschaft mit der privaten Wirtschaft erwartet die öffentliche Hand eine finanzielle Entlastung der angespannten öffentlichen Haushalte. Die deutschen Rechnungshöfe weisen aber auf mehrere Risiken hin, wie Fehlen einer angemessenen Risikoverteilung zwischen den privaten und öffentlichen Partnern, sinkender Transparenz und schließlich eine Verschiebung der finanziellen Last auf die Zukunft.⁵⁸ Durch die Finanzkrise 2008 wurde der in den letzten Jahren anhaltende ÖPP-Trend wegen der sinkenden Risikobereitschaft der Kreditgeber stark abgedämpft. Die Bundesregierung dagegen plant, die Gründung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften voranzutreiben.⁵⁹

Der Staat und die Kommunen stützen sich bei der Wahl der Organisationsformen öffentlicher Unternehmen zwar auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen werden aber vorgezogen. Der §65 Abs.1 der Bundeshaushaltsordnung und die gleich lautenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen erlauben Beteiligungen des Bundes oder der Länder an privatrechtlichen Unternehmen unter anderem nur dann, wenn der vom Bund bzw. Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Art und Weise erreicht werden kann. In einigen Gemeindeordnungen wird dem Eigenbetrieb grundsätzlich ein Vorrang vor privatrechtlichen Rechtsformen eingeräumt.⁶⁰

Der Staat strebt nach einer Zusammenarbeit mit den Privaten, will sich aber von ihnen nicht abhängig machen. Er will die öffentlichen Aufgabenbereiche nicht der öffentlichen Kontrolle entziehen und den Profitinteressen der Privaten unterwerfen. Entzieht er sich

⁵⁷ § 103 Abs.2 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – GemO (Gemeindeordnung), in der Fassung vom 24.07.2000.

⁵⁸ Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg (2009); Bayerischer Oberster Rechnungshof (2006).

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2009), S.1.

⁶⁰ §73 Abs.1 Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung – ThürKO (Thüringer Kommunalordnung), letzte Änderung vom 4.05.2010.

dabei nicht dem potentiellen Effizienzgewinn, wenn er die öffentlichen Organisationsformen favorisiert? Dass die öffentlichen Unternehmen in der privaten Rechtsform wirtschaftlicher arbeiten als in der Organisationsform des öffentlichen Rechts, kann man nicht generell sagen. Theoretiker werden vielleicht behaupten, dass das Private effizienter als das Öffentliche ist. Empirisch ist das noch nicht eindeutig nachgewiesen.⁶¹ Es ist auch nicht der Zweck dieser Arbeit, über die Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen in unterschiedlichen Organisationsformen zu richten. Sondern ihr Ziel ist einfach die Entwicklungstendenzen öffentlicher Unternehmen in den letzten Jahren im Zusammenhang mit ihren Organisationsformen zu beschreiben.

2.3. Statistik der öffentlichen Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen. Ein Versuch, Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich zu messen.

Zurück zur Empirie: Anhand der Daten über die öffentlichen Unternehmen wird nun versucht, die Privatisierungstendenzen im öffentlichen Bereich festzuhalten. In diesem Zusammenhang wird das Augenmerk auf die Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen und ihren Wechsel gerichtet. Die Spuren der Privatisierung können in der Auslagerung öffentlicher Aufgaben in privatrechtliche öffentliche Unternehmen oder im Wechsel der Unternehmensform von öffentlich-rechtlich zu privatrechtlich gesehen werden, was in der Ausführungen oben als Teilprivatisierung bezeichnet wurde. Außerdem kann die jährliche Zahl von Unternehmen, die aus der Gesamtheit des öffentlichen Unternehmertums ausscheiden, Aussagen zur Vollprivatisierung im öffentlichen Bereich liefern. Diese Daten müssen aber sehr vorsichtig interpretiert werden, da der Schwund an öffentlichen Unternehmen nicht immer die Folge ihres Wechsels zu den privaten Unternehmen ist. Sondern dahinter kann sich auch eine Unternehmensauflösung oder die Wiederaufnahme von ausgelagerten Aufgaben in die öffentlichen Haushalte verstecken.

Wie schon oben gezeigt wurde, besteht die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen aus zwei Teilgesamtheiten: Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts. Zu Beginn der Berichtsperiode waren beide Teilgesamtheiten etwa gleich groß. Im Laufe der Zeit wuchsen sie auch fast im gleichen Tempo. Also lagen am Ende der Beobachtungsperiode die Anteile der beiden Teilgesamtheiten immer noch bei ca. 50%. Es wurde nur eine ganz leichte Strukturverschiebung von etwa 4 Prozentpunkten zu Gunsten der privatrechtlichen Unternehmen beobachtet. Ob man daraus auf einen Trend schließen kann, muss die Zukunft zeigen.

Bei einem tieferen Einblick stellt man fest, dass es sich bei den öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen v.a. um Eigenbetriebe samt Zweckverbänden und bei den privatrechtlich organisierten Unternehmen um GmbHs handelt. Die einzelnen Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen für das Jahr 2006 sind in der Abbildung 10 zu sehen.

⁶¹ Vgl. Mühlenkamp, H. (2001), S.153.

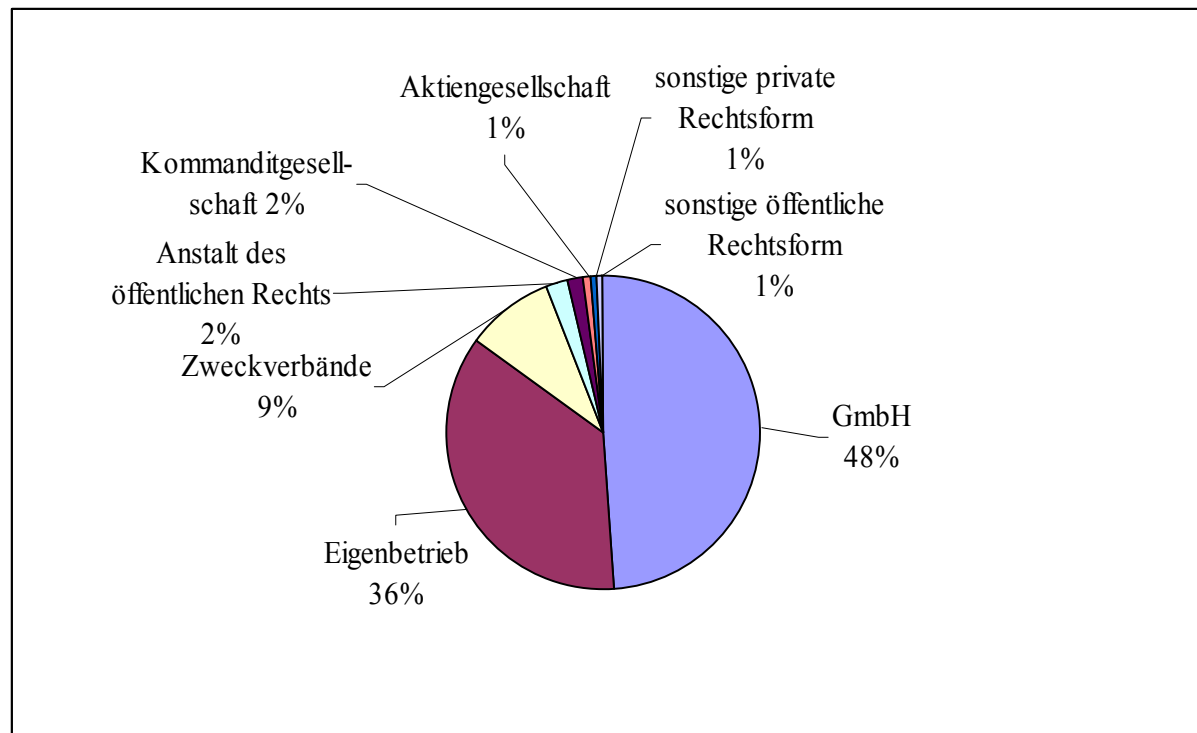


Abbildung 10: Rechtsformen der öffentlichen Unternehmen 2006

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Bei einer differenzierten Betrachtung könnte man vielleicht feststellen, dass Unternehmen der traditionellen Aufgabenbereiche eher in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform und Unternehmen aus den jungen Aufgabenbereichen eher in der privatrechtlichen Organisationsform geführt werden. Diese Tendenz ist aber nicht eindeutig, so kann es auch sein, dass zwischen dem Aufgabenbereich eines öffentlichen Unternehmens und seiner Organisationsform doch kein wirklicher Zusammenhang besteht.

Jedoch ergab sich aus ersten Berechnungen für das Jahr 1999 ein Pearsonscher Kontingenzkoeffizienten von 0,7 zwischen den beiden oben genannten Merkmalen. Das spricht für einen deutlichen Zusammenhang. Interessanterweise ist dieser Koeffizient im Laufe der Zeit auf reichlich 0,6 gesunken. Wird sich diese Tendenz in die Richtung einer geringeren Abhängigkeit zwischen der Rechtsform eines Unternehmens und seinem Aufgabenbereich fortsetzen? Darauf können nur weitere Beobachtungen der Datenbank eine Antwort geben.

In welchen Aufgabenbereichen sind die Privatisierungsbemühungen der öffentlichen Hand im Sinne der Organisationsprivatisierung am stärksten zu spüren?

Zum Beispiel waren in der Berichtsperiode zwei Drittel der öffentlichen Versorger in öffentlich-rechtlicher und ein Drittel in privatrechtlicher Organisationsform. Unter den öffentlichen Entsorgern lag dieses Verhältnis sogar bei 80% zu 20%. Die Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft stellt also in Deutschland überwiegend ein öffentlich-rechtliches Unternehmertum dar. Dagegen waren die öffentlichen Unternehmen aus anderen traditionellen Aufgabenbereichen wie die Wohnungs- und Verkehrswirtschaft etwa zu 90% privatrechtlich. Ob damit schon ein Optimum an der Organisationsprivatisierung in diesen Aufgabenbereichen erreicht wurde, soll die Wirtschaftspolitik beurteilen. Diese Relationen

würden aber den Gedanken bestätigen: je näher die öffentlichen Dienstleistungen der eigentlichen Daseinsvorsorge stehen, desto stärkere behördliche Kontrolle wird über den entsprechenden Aufgabenbereich erwartet.

Das beschriebene Verhältnis zwischen den „Organisationsformen“ in den traditionellen öffentlichen Aufgabenbereichen hat sich über die Berichtsperiode kaum verändert. Dafür gab es in dem jüngeren Aufgabenbereich wie Verwaltungsunternehmen, aber auch in Krankenhäusern und sozialen Einrichtungen mehr Dynamik: im Krankenhausbereich sowie bei den sozialen Einrichtungen zu Gunsten der privatrechtlichen Organisationsformen und beim Verwaltungswesen umgekehrt zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Wenn also 1998 zwei Drittel aller öffentlichen sozialen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Form geführt wurden, war das 2006 nur noch die Hälfte. Bei den Krankenhäusern war diese Tendenz noch deutlicher, dort gab es im Jahr 1998 fast 80% öffentlich-rechtliche Krankenhäuser gegenüber 20% privatrechtlichen. 2006 haben sich diese Anteile fast ausgeglichen. Die Bedeutung der privatrechtlichen Organisationsform ist also deutlich gestiegen. Diese Organisationsprivatisierung samt der Zusammenlegung von Krankenhäusern ist eine entscheidende Entwicklung im öffentlichen Krankenhaussektor.

Tabelle 4: Absolute Häufigkeiten öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Unternehmen im öffentlichen Bereich

Aufgabenbereich	Organisationsform			
	1998		2006	
	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich
	Anzahl			
Versorgung	1482	593	1527	693
Wohnungswesen	161	1106	197	1190
Entsorgung	888	221	1212	293
Verwaltung	78	557	292	890
Kultur, Erholung und Sport	316	366	397	541
Krankenhäuser	529	167	297	256
Soziale Einrichtungen	240	122	232	179
Verkehr	42	308	39	292
Sonstige Unternehmen	273	558	484	716
Gesamt	4009	3998	4677	5050

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Interessant war die Entwicklung im Bereich der öffentlichen Verwaltungsunternehmen. Deren Mehrheit ist zwar privatrechtlich organisiert, aber die Anzahl der Verwaltungsunternehmen in öffentlicher Rechtsform ist in der Berichtsperiode schneller gewachsen, als die der privatrechtlich organisierten. Könnte es ein Zeichen dafür sein, dass nach der ersten Liberalisierungswelle, bei der viele Aufgaben der dienstleistenden Verwaltung in privatrechtliche Unternehmen ausgegliedert wurden, die nächste Welle kam, mit der eine vorsichtige Ausgliederung von Aufgaben der Ordnungsverwaltung begann? Tatsächlich wurden unter den Ausgliederungen am Ende der Berichtsperiode mehr Unternehmen des Bundes beobachtet als zu Beginn, und ein Bundesunternehmen könnte von seinen Aufgaben her der Ordnungsverwaltung näher stehen.

In den Tabellen 4 und 5 sind die Öffentlich-rechtlichen und Privatrechtlichen Unternehmen nach ihren Aufgabenbereichen zu Beginn und am Ende der Beobachtungsperiode dargestellt.

Tabelle 5: Relative Häufigkeiten öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Unternehmen im öffentlichen Bereich

Aufgabenbereich	Organisationsform			
	1998		2006	
	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich
	%			
Versorgung	37	15	33	14
Wohnungswesen	4	28	4	24
Entsorgung	22	5	26	6
Verwaltung	2	14	6	17
Kultur, Erholung und Sport	8	9	8	11
Krankenhäuser	13	4	7	5
Soziale Einrichtungen	6	3	5	3
Verkehr	1	8	1	6
Sonstige Unternehmen	7	14	10	14
Gesamt	100	100	100	100

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Wenn man nur die Zuwächse der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen betrachten würde, entdeckt man unter den Unternehmensgründungen (Ausgliederungen) zu Beginn der Berichtsperiode einen Überschuss in die Richtung der GmbHs. Die Anzahl von Auslagerungen öffentlicher Aufgaben in GmbHs war also höher als die Anzahl der Auslagerungen in Eigenbetriebe. Hinsichtlich der Struktur der Auslagerungen kann man von einem Verhältnis von 60% zu 40% bis zum Jahr 2004 sprechen. Seit dem Jahr 2004 ließ wohl die Privatisierungseuphorie nach, so dass es unter den Ausgliederungen des letzten Jahres in der Berichtsperiode (2006) zu einem Überschuss in eine andere Richtung kommt: 40% der Auslagerungen in die privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen und 60% in die öffentlich-rechtlich organisierten. Soll das ein Zeichen dafür sein, dass die Privatisierungsbemühungen im öffentlichen Bereich nun langsam gestoppt werden oder haben sie eine gewisse Sättigungsgrenze erreicht? In diesem Zusammenhang könnte die Berichtsperiode in zwei Teile gegliedert werden: der erste Teil umfasst die allgemeine Liberalisierungswelle und der zweite Teile fällt mit ihrer leichten Dämpfung zusammen. Das kann man insbesondere bei den öffentlichen Versorgern und Verwaltungsunternehmen beobachten: Änderung der Struktur bei den Auslagerungen der öffentlichen Aufgaben zu Gunsten der öffentlich-rechtlichen Organisationsform im zweiten Teil der Berichtsperiode. Die Änderung der Struktur der jährlichen „Ausgliederungen“ darf aber nur vorsichtig interpretiert werden, da nicht jedes neue Unternehmen in der Erhebungsgesamtheit wirklich eine Ausgliederung bedeutet.

Der Gedanke von einem differenzierten Verhalten der öffentlichen Hand in Bezug auf die Organisationsprivatisierung in der Berichtsperiode könnte die Entwicklung des in der öffentlichen Unternehmenswirtschaft eingebundenen Vermögens bestätigen. Wenn sich die Zusammensetzung der Gesamtheit in Bezug auf die Unternehmensanzahl kaum verändert hat (50% der öffentlichen Unternehmen waren Unternehmen öffentlichen Rechts und die andere Hälfte waren Unternehmen privaten Rechts), hatte die Zusammensetzung des öffentlichen Vermögens mehr Dynamik. Und zwar fiel zu Beginn der Berichtsperiode auf die Unternehmen in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform nur etwa ein Drittel des Gesamtvermögens öffentlichen Unternehmertums, am Ende der Beobachtungsperiode waren es schon knapp 50%. Die Vermögensanteile der öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind also schneller gewachsen, als die der privatrechtlichen Unternehmen und haben sich am Ende der Berichtsperiode angeglichen. Das sollte eine Folge der zunehmenden Auslagerung öffentlicher Aufgaben in Eigenbetriebe im zweiten Teil der Berichtsperiode sein. Man könnte natürlich auch behaupten, dass das auch die Folge der zunehmenden Vollprivatisierung der privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen ist. Nun ist das aber nicht der Fall, da es unter den öffentlichen Unternehmen, die jährlich den Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen verlassen haben (vermutlich vollprivatisiert wurden), gleich viele Unternehmen des öffentlichen wie des privaten Rechts gab.

Zur Verlangsamung der Organisationsprivatisierung im zweiten Teil der Berichtsperiode haben also am stärksten die Auslagerungen in die öffentlichen Verwaltungsunternehmen beigetragen, infolgedessen sind die Vermögensanteile der öffentlich-rechtlich geführten Verwaltungsunternehmen von knapp 20% auf 70% des Gesamtvermögens dieses Aufgabenbereichs gestiegen.

Eine interessante Tatsache, die bei der Beobachtung der Vermögensentwicklung auffällt, ist die unterschiedliche Konzentration des öffentlichen Vermögens in den Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen. Wenn z.B. die öffentlichen Versorger, deren Unternehmen größtenteils in öffentlich-rechtlicher Organisationsform geführt wurden, auf sich nur 40% des Gesamtvermögens öffentlicher Versorger vereinigten, besaß die kleine Anzahl der öffentlichen Versorger privaten Rechts 60% des Gesamtvermögens. Dagegen fand man bei den öffentlichen Wohnungsunternehmen eine ganz andere Konstellation: Die öffentlichen Wohnungsunternehmen waren zu 90% Unternehmen privaten Rechts und diesen gehörten auch etwa 90% des Gesamtvermögens der öffentlichen Wohnungswirtschaft.

Die Spuren der Privatisierung können auch im Organisationsformwechsel entdeckt werden. Tatsächlich fanden diese in der Berichtsperiode statt: leider jedes Jahr unterschiedlich häufig und nicht im großen Umfang, so dass man hier nicht wirklich über eine Tendenz sprechen kann. Auffällig ist aber, dass die Umwandlungen von Eigenbetrieben in GmbHs öfter beobachtet wurden als die Umwandlungen von GmbHs in Eigenbetriebe. Wenn im ersten Fall etwa 20 bis 50 Unternehmen jährlich betroffen wurden, waren das im umgekehrten Fall etwa 5 bis 20 Unternehmen im Jahr.

Einen Hinweis auf den Fortschritt der Privatisierungsprozesse könnte die statistische Masse der Unternehmen geben, die jährlich den Berichtskreis der öffentlichen Unternehmen verlassen haben. Das waren in der Berichtsperiode immerhin etwa 400 Unternehmen im Jahr, allerdings gab es kein Zeichen für die Zunahme dieser Zahl. Außerdem ist es auch noch fraglich, ob diese Unternehmen tatsächlich vollprivatisiert wurden. Es könnte z.B. auch sein, dass ihr Austritt aus der Grundgesamtheit der öffentlichen Unternehmen

lediglich mit einer leichten Senkung der öffentlichen Beteiligung (auf knapp unter 50%) zusammenhängt.

Am Ende bleibt festzuhalten, dass in der Berichtsperiode die Privatisierungsprozesse im öffentlichen Bereich zwar fortschreiten, aber sich verlangsamen. Mehr Dynamik im Bezug auf die Privatisierungsprozesse haben die jüngeren öffentlichen Aufgabenbereiche gezeigt. Man muss aber in Betracht ziehen, dass sich diese Schlussfolgerungen eher auf indirekte Indikatoren stützen. Die Erkenntnisse aus der Datenbank haben auch gezeigt, dass die Grenze zwischen den Öffentlichen und Privaten immer unschärfer wird.

3. Modernisierungsprozesse im öffentlichen Bereich

3.1. Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung.

Infolge der Liberalisierungsmaßnahmen und der Finanznot der öffentlichen Hand verringern die öffentlichen Haushalte den Aktionsradius ihrer Kernverwaltungen mehr und mehr, indem sie zunehmend ihre Aufgabenbereiche auslagern oder privatisieren. Auf diese Weise umgeben sich die öffentlichen Gebietskörperschaften wie Konzern mit einer Fülle von Tochtergesellschaften in Form öffentlicher Unternehmen. Wie in jedem Konzern steigen die Anforderungen an die Steuerung der entstandenen Unternehmen und die gesamt kommunalen Steuerungsprobleme rücken nun in Vordergrund, wofür die Modernisierung des öffentlichen Sektors eine Lösung darstellen würde. Modernisierung bedeutet in diesem Zusammenhang eine Orientierung der öffentlichen Körperschaften und Unternehmen an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen oder die Anlehnung an privatwirtschaftliche Effizienzaspekte.

Während der Unterschied zwischen den Ausgliederungs- und Privatisierungsprozessen nicht immer deutlich ist, lassen sich Modernisierungsprozesse in ihrem Verlauf stärker von Ausgliederungs- und Privatisierungsprozessen abgrenzen: Modernisierungsprozesse verlaufen nämlich innerhalb einer Einheit, wie einem öffentlichen Haushalt oder einem Unternehmen. Sie laufen zwar in gleichem Umfang sowohl in öffentlichen Haushalten als auch in öffentlichen Unternehmen ab, die Betrachtung des Geschehens in den öffentlichen Haushalten wird an dieser Stelle aber vernachlässigt.

Alle drei in dieser Arbeit betrachteten Prozesstypen zielen auf die Überführung eines Objektes aus einem Zustand in einen anderen Zustand. Wenn infolge der Ausgliederungsprozesse aus einem Teil des öffentlichen Haushaltes ein Unternehmen wird, kann infolge der Privatisierungsprozesse aus einer öffentlich-rechtlichen Einheit ein privatrechtliches Unternehmen (nach der Definition in dieser Arbeit) entstehen. Modernisierungsprozesse zielen darauf, dass ein Unternehmen der Bedarfswirtschaft in ein Unternehmen der Erwerbswirtschaft umgewandelt wird. Infolge der Modernisierungsprozesse soll also aus einem Unternehmen, für dessen Steuerung lediglich die Erfüllung des öffentlichen Auftrages im Mittelpunkt steht, ein Unternehmen entstehen, das nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen gesteuert wird und somit eine Balance zwischen dem öffentlichen Auftrag und der Gewinnerorientierung (Wettbewerbsfähigkeit, privatwirtschaftliche Effizienzaspekte) verfolgt.⁶²

⁶² Vgl. Edeling, T. (2002), S.128.

Leider ist die Erfassung oder Messung des Fortschrittes der Modernisierungsprozesse in einem Unternehmen für einen Außenstehenden schwer möglich, denn ihm stehen nur die Informationen aus dem externen Rechnungswesen zur Verfügung. Zwar könnte der Gewinn als ein Indikator für Erfüllung der Gewinnerzielungsabsicht verwendet werden, aber ohne die Angaben aus dem internen Rechnungswesen ist es unmöglich festzustellen, ob und welche Steuerungsmaßnahmen die Gewinnentwicklung beeinflusst haben. Aber trotz dieser erschwerten Messbarkeit der Modernisierungsprozesse im öffentlichen Unternehmertum soll eine Beschreibung der ausgewählten Modernisierungsinstrumente in dieser Arbeit versucht werden.

Die zwei bedeutenden Triebmechanismen der Modernisierungsprozesse im öffentlichen Bereich sind wie schon erwähnt einerseits die oben genannten Haushaltsprobleme und andererseits die Suche nach einer neuen Steuerungsgrundlage für die öffentliche Verwaltung. Das klassische bürokratische Organisationsmodell von Max Weber scheint für die Steuerung der modernen öffentlichen Verwaltung wegen der bürokratischen Strukturmuster der öffentlichen Verwaltung - strenge Arbeitsteilung und Hierarchisierung - nicht mehr „attraktiv“ zu sein.⁶³ Klar, die öffentliche Verwaltung sowie ihre Unternehmen gelten in der Öffentlichkeit längst nicht mehr als „Horte von Effizienz, Innovations- und Leistungsfähigkeit. Ganz im Gegenteil: es eilt ihnen der Ruf voraus, starr, verschlafen und wenig kundenorientiert zu sein“.⁶⁴

Die Suche nach einer neuen Steuerungsgrundlage im öffentlichen Bereich führte deutsche Politiker zum Neuen Steuerungsmodell. Die Theoretiker bezeichnen das deutsche Neue Steuerungsmodell als eine Variante des New Public Management. Das New Public Management (es wird auch als öffentliche Reformverwaltung bezeichnet) stellt eine Richtung der Staatsmodernisierung dar (ein neues Regulierungsmodell im öffentlichen Sektor), die auf der Übernahme privatwirtschaftlicher Managementtechniken beruht.⁶⁵ Damit wird die Einführung der in privaten Unternehmen seit längerem bekannten Führungs- und Steuerungsinstrumenten mit dem vorrangigen Ziel der Effizienzsteigerung im öffentlichen Bereich gemeint.

Wenn in Ländern wie Großbritannien, Schweden oder Schweiz die mit dem New Public Management zusammenhängenden Modernisierungsreformen noch in den 1980er Jahren begonnen wurden, wurde in Deutschland dieser Reformtrend erst Anfang der 1990er Jahre aufgegriffen.⁶⁶

Dieses New Public Management stellt keinen konsistenten Ansatz dar, sondern ist aus mehreren Bestandteilen zusammengesetzt und wird durch unterschiedliche theoretische Strömungen beeinflusst. Ebenso ist das Neue Steuerungsmodell eine Zusammenstellung von unterschiedlichen Elementen. Es kann als ein Sammelbegriff für ganz verschiedene Reforminstrumente verstanden werden.⁶⁷ Auf zwei davon - das Neue Rechnungswesen und das Controlling - wird näher eingegangen.

⁶³ Vgl. Kuhlmann, S. (2006), S.149.

⁶⁴ Tiefensee, W., Lindenau, R. (2007), S.2.

⁶⁵ Vgl. Naschold, F., Bogumil, J. (1998), S.79, 121.

⁶⁶ Vgl. Theuvsen, L. (2004), S.188.

⁶⁷ „Elemente“ des Neuen Steuerungsmodells können von Lehrbuch zu Lehrbuch variieren; Vgl. Hoffmann-Peck, K. (2008), S.20.

3.2. Instrumente der Modernisierungsprozesse - das Neue Rechnungswesen und Controlling -

Das Neue Rechnungswesen ist der finanzwirtschaftliche Teil des neuen Steuerungsmodells und wird in einzelnen Bundesländern unter dem Begriff „das Neue Kommunale Finanzmanagement“ (in Nordrhein-Westfalen), „das Neue Kommunale Rechnungs- und Steuerungssystem“ (in Hessen) oder „das Neue kommunale Rechnungswesen“ (in Niedersachsen) bekannt. Diese Vielfalt resultiert aus dem gewissen Spielraum, den die Bundesländer für die Umsetzung des Reformvorhabens in ihrer Rechnungslegung haben.⁶⁸

Im Mittelpunkt steht hier die Herstellung kompatibler und damit aussagefähiger Rechenwerke, v.a. durch den Übergang von einem kameralistischen Abrechnungssystem zu einer Buchführung auf kaufmännischer Grundlage (doppelte Buchführung, Doppik) in den öffentlichen Haushalten. Im Ergebnis müssen die Gebietskörperschaften zum Schluss jedes Haushaltsjahres einen Jahresabschluss nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufstellen.

Das kommunale Rechnungswesen wird also im Rahmen der Modernisierungsprozesse von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt. Es herrscht die Meinung, dass das System der doppelten Buchführung nicht nur eine Dokumentationsfunktion wie die Kameralistik erfüllt, sondern auch die Funktion der Kontrolle des Mittelverbrauchs.

Im kameralistischen Abrechnungssystem werden die tatsächlichen oder geplanten Einnahmen und Ausgaben nach ihren Arten aufgestellt. Da dieses Abrechnungssystem nur die fiskalischen Geldströme im Sinne einer Kassenrechnung liefert, erscheinen dort die Einnahmen und Ausgaben als Einzahlungen und Auszahlungen. Dass sich einige Einnahmen und Ausgaben aus dem aktuellen Jahr über mehrere Jahre erstrecken und somit Einzahlungen und Auszahlungen der nächsten Perioden darstellen, vergisst die Politik und Verwaltung wegen der Kürze der Wahlperiode oft. Es scheint oft, als hätte die öffentliche Hand nur ein begrenztes Interesse an der Transparenz und Nachprüfbarkeit ihres Handelns.

Durch die Reformierung des Rechnungswesens kann erreicht werden, dass sich die zukünftigen Einzahlungen und Auszahlungen, die im aktuellen Jahr ausgelöst wurden, auf das aktuelle Jahresergebnis auswirken. Die jährlichen Belastungen für den öffentlichen Haushalt, die nicht nur Barauszahlungen umfassen, werden deutlicher. Durch Doppik erreicht man eine gleichzeitige Darstellung des Vermögenswerts, seines Verzehrs, auch seiner Finanzierungsquellen (Schuldenstand) und damit der Entwicklung des Eigenkapitals.

An dieser Stelle kann ein Beispiel aus dem Rechnungswesen der Freien und Hansestadt Hamburg aufgeführt werden. Der kamerale Abschluss wies dort für das Jahr 2006 einen Überschuss von 587 Mio. EUR im Betriebshaushalt aus. Die Doppik zeigte dagegen für dasselbe Jahr ein Defizit in Höhe von 561 Mio. EUR. Die Schulden liegen auf Basis der Kameralistik bei 24 Mrd. EUR; die nach der Doppik ermittelten Schulden (einschließlich Rückstellungen) machten fast das Doppelte aus – 44 Mrd. EUR.⁶⁹

Die Aussagen über den aktuellen Vermögensstand und die Verschuldung der öffentlichen Verwaltung ermöglichen auch Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbrin-

⁶⁸ Vgl. Behördenspiegel, 6/2008, S.4.

⁶⁹ Vgl. Behördenspiegel, 4/2008, S.32.

gung. Die Umsetzung der doppelten Buchführung in den öffentlichen Haushalten ermöglicht also mehr Transparenz der öffentlichen Finanzen.

Noch ein wesentlicher Vorteil der Einführung von Doppik in der Verwaltung ist, dass deren Jahresabschlüsse mit den Jahresabschlüssen ihrer (ohnehin kaufmännisch geführten) Unternehmen konsolidiert werden können. Die letzteren werden bei der Konsolidierung als Bestandteile eines riesigen Konzerns – der Gebietskörperschaft – betrachtet.

Ein Beispiel für so einen Konzern bietet die Stadt Düsseldorf, zurzeit einer der größeren deutschen „Konzerne“. Schon im Jahr 1997 beteiligte sich Düsseldorf an rund 90 mittel- und unmittelbaren Tochtergesellschaften mit einem Beteiligungswert über eine Mrd. Euro. So ist die Landeshauptstadt über die Rheinbahn AG (Beteiligungsquote: 100 %), die Messe Düsseldorf GmbH (76,51%), die Flughafen Düsseldorf GmbH (50%) und weitere Beteiligungsgesellschaften in den unterschiedlichen Bereichen wie Verkehr, Ver- und Entsorgung, Soziales und Kulturelles, Infrastruktur und Stadtmarketing tätig.⁷⁰

Mit der Einführung der Doppik in den öffentlichen Haushalten kann ein Gesamtabschluss („Konzernabschluss“) erstellt werden, der eine Gesamtschau der öffentlichen Finanzen darstellt. Die Forderung nach einem einheitlichen Rechnungssystem wird nun seit dem Haushaltsjahr 2009 in Deutschland verwirklicht, spätestens bis zum Stichtag 31.12.2010 müssen Kommunen einen Gesamtabchluss aufstellen.

Allein durch Doppik und die Konsolidierung des Haushaltes ist aber das Problem der Wirtschaftlichkeit und der Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht zu lösen. Durch Doppik wird lediglich eine Transparenz der öffentlichen Finanzen erreicht. Diese ist allerdings für eine optimierte kommunale Steuerung notwendig, und das ist ein wichtiger Berührungspunkt der beiden angesprochenen Instrumente der Modernisierungsprozesse: das Neue Rechnungswesen und Controlling (engl. Steuerung u.a.).

Die Fragen darüber, wie Controlling ausgerichtet und gestaltet werden soll, betreffen in gleichem Maße sowohl die öffentlichen Haushalte als auch die öffentlichen Unternehmen.

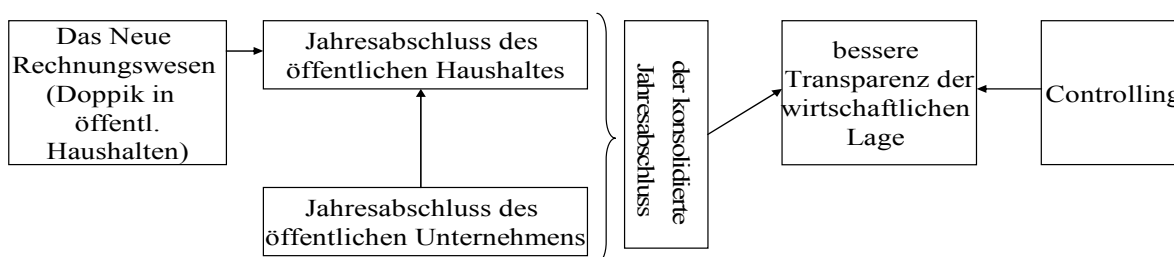


Abbildung 11: Das Neue Rechnungswesen und Controlling

Historisch gesehen wurde das Controlling zuerst für privatwirtschaftliche Unternehmen entwickelt. Es hat sich zunächst in Industrieunternehmen der Vereinigten Staaten etabliert. Im staatlichen Sektor der Länder wie Großbritannien und Schweden wird das Controlling

⁷⁰ Vgl. Behördenspiegel, 8/2007

längst erfolgreich eingesetzt. Im staatlichen Sektor Deutschlands wird damit noch experimentiert.⁷¹

Im Allgemeinen wird Controlling als Instrument für die Steuerung, d.h. der zielgerichteten Beeinflussung der Unternehmensprozesse verstanden. Das Unternehmensziel bildet also den Ausgangspunkt für die Steuerung.

Privatwirtschaftliche Unternehmen zielen v.a. auf die Sicherung und Mehrung des Vermögens der Unternehmung, das Controlling wacht dabei über die Wirtschaftlichkeit (Effizienz). Im Gegensatz dazu sind öffentliche Unternehmen zusätzlich noch dem öffentlichen Auftrag unterworfen. Den wesentlichen Punkt ihrer Zielsetzung bilden demzufolge sowohl die Postulate des effizienten Unternehmensverhaltens (Gewinnorientierung) als auch der Gemeinwohlorientierung (Wohlfahrtsorientierung).⁷²

Auf jeden Fall ist das Zielsystem öffentlicher Unternehmen mit dem der privatwirtschaftlichen (erwerbswirtschaftlichen) Unternehmen nicht ganz kompatibel, so dass das Steuerungsinstrumentarium aus dem privaten Bereich bei der Übertragung auf den öffentlichen Bereich zunächst an die Spezifika öffentlicher Verwaltung angepasst werden soll.⁷³

Außer dass das Controlling die Geschäftsführung (Management) bei der Zielfindung unterstützt, hat es auch weitere Aufgaben und Funktionen und kann in unterschiedlichen Unternehmensbereichen eingesetzt werden. So spricht man häufig vom Personalcontrolling, Einkaufscontrolling oder Organisationscontrolling. Da im Bereich der öffentlichen Hand konzernähnliche Strukturen vorherrschen, muss auch auf das Beteiligungscontrolling hingewiesen werden.

Es gibt schon einige Beispiele dafür, dass die öffentliche Hand in Deutschland mit dem Einsatz des Controllings gewisse Erfolge erreichen konnte. Die Bundeswehr hat z.B. einen neuen Stab „Leistungscontrolling“ eingerichtet, der die Leitung bei Zielabweichungen (Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bundeswehr und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit) berät, Handlungsempfehlungen erarbeitet und damit die Optimierungsbemühungen des Ministeriums unterstützt. Infolge dieser Beratungstätigkeit wurde der Bekleidungsbereich der Bundeswehr vollprivatisiert, und die Organisation der Fahrzeuge der Bundeswehr wurde in die BwFuhrparkService GmbH ausgegliedert.⁷⁴

Dieses Beispiel aus dem öffentlichen Bereich deutet an, dass Controlling für die öffentliche Hand kein fremdes Wort mehr darstellt und Modernisierungsprozesse mehr oder weniger schnell voran schreiten.

3.3. Bedeutet klein schnell und groß langsam?

Modernisierung der öffentlichen Unternehmen im Sinne ihrer Anlehnung an privatwirtschaftliche Effizienzaspekte könnte auch u.a. mit dem Verlangen nach einer

⁷¹ Vgl. Behördenspiegel (2008), 3/2008, S.5.

⁷² Vgl. Zimmermann, G., Jöhnk., T. (2004), S.90.

⁷³ ebenda

⁷⁴ Vgl. Tiefensee, W., Lindenau, R. (2007), S.85.

gewissen Flexibilität der Unternehmen in der modernen Wirtschaft zusammenhängen. Ein modernes Unternehmen wäre dann ein flexibles Unternehmen, das den Einsatz der Modernisierungsinstrumente nicht scheut. Inwiefern sich die öffentlichen Unternehmen modernisieren und an privatwirtschaftliche Prinzipien anpassen lassen, ist schwer aus den Daten des externen Rechnungswesens abzuleiten. Da man häufig die Flexibilität eines Unternehmens mit seiner Größe in Verbindung bringt, dürfte man denken, dass klein eher schnell und groß eher langsam ist. Das soll aber hier nicht unbedingt als Behauptung gesehen werden. Und selbst bei ihrer Gültigkeit ist sie nur im Sinne einer leichten Korrelation zu verstehen. Sollte das der Fall sein, dann könnte die Vielfalt des öffentlichen Unternehmertums im Bezug auf die Unternehmensgrößen einen Hinweis über dessen Flexibilität geben.

Auch aus einer Studie (und sie ist bestimmt nicht die Einzige) aus dem Krankenhausbereich geht hervor, dass kleinere Einrichtungen der Tendenz nach eher effizient sind als die großen.⁷⁵ Der Effizienzgedanke wird an dieser Stelle zunächst übersprungen. Es wird lediglich daran festgehalten, dass die Unternehmensgröße ein aufschlussreiches Merkmal für die Beschreibung des Unternehmertums ist. Wenn die Überlegungen schon in diese Richtung gelenkt wurden, dann möchte ein Statistiker gerne wissen, wie viele Mittelständler und wie viele große Unternehmen unter den Öffentlichen anzutreffen sind?

Zunächst zu den Mittelständlern. Wann kann ein Unternehmen zu ihnen zählen? Der Begriff „Mittelstand“ ist im deutschen Sprachraum ein unscharfer, historisch gewachsener Begriff, so dass für ihn keine gesetzlich vorgeschriebene oder statistisch ausführbare Definition existiert. Im Sprachgebrauch der Wirtschaft und Statistik hat sich eher der Begriff „kleine und mittlere Unternehmen“ (KMU) etabliert. Um sie untereinander und von den großen Unternehmen abzugrenzen, orientiert sich die amtliche Statistik an eine Empfehlung der EU-Kommission aus dem Jahr 2003.⁷⁶ Diese grenzt KMU u. a. über die Merkmale Beschäftigte und Umsatz ab. Zwar wird bei der EU-Definition auch das Eigentümer-Kriterium bedacht - demnach dürfen sich KMUs nicht mehrheitlich im Besitz eines Anteilseigners, also auch nicht der öffentlichen Hand, befinden. Dies muss bei öffentlichen Unternehmen naturgemäß außer Acht gelassen werden. Man darf also unter den öffentlichen Unternehmen nicht nach den KMUs streng im Sinne der Förderungsprogramme der EU suchen, aber man kann sich eng an die EU-Definition anlehnen. Schließlich macht dies das Statistische Bundesamt im Falle der strukturellen Unternehmensstatistik auch. Danach gelten Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 10 Mill. EUR als kleine, die mit einem Jahresumsatz von über 10 Mill. bis 50 Mill. EUR als mittlere und die Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 50 Mill. EUR als große Unternehmen. Das Merkmal „Beschäftigtenzahl“ in öffentlichen Unternehmen könnte zwar auch eine zusätzliche Information für die Aufteilung nach den Größenklassen liefern. Es steht aber in der verwendeten Datenbank nicht in verwertbarer Qualität zur Verfügung.

Die Grenzwerte zwischen den einzelnen Größenklassen beziehen sich also auf den Unternehmensumsatz, das heißt die Summe der Umsätze, die die eigentliche Betriebsleistung des Unternehmens betreffen, und derer aus nicht betriebstypischen Nebengeschäften, wie etwa Kantinenerlöse oder Weiterberechnungen für die Inanspruch-

⁷⁵ Vgl. Felder, S., Schmitt, H. (2002), S.140.

⁷⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003), S.36-41.

nahme von Verwaltungseinrichtungen des Unternehmens (die in der Datenbank als sonstige betriebliche Erträge gebucht wurden).⁷⁷ Es scheint auch sinnvoll zu sein, die Beträge aus dem Posten „öffentliche Zuschüsse und Zuwendungen“ zu den Umsätzen hinzuzurechnen. In diesem Zusammenhang könnte man die öffentlichen Zuschüsse auch als diejenigen Umsätze betrachten, die wegen der unzureichenden Kostendeckung dem Unternehmen entgangen sind. Mit dem nach diesem Prinzip berechneten Umsatz (Umsatzerlöse zusammen mit den sonstigen betrieblichen Erträgen und Zuschüssen der öffentlichen Hand) kann man die Zugehörigkeit der einzelnen Unternehmen zu den Unternehmensgrößenklassen identifizieren. Das führt zu der in Tabelle 6 gezeigten Struktur des öffentlichen Unternehmertums in der Berichtsperiode.

Tabelle 6: Struktur der öffentlichen Unternehmen nach Größenklassen

Jahr	Struktur im Bezug auf die Unternehmensanzahl, %		
	Kleine Unternehmen (Jahresumsatz bis 10 Mio. EUR)	Mittlere Unternehmen (Jahresumsatz von über 10 Mio. bis 50 Mio. EUR)	Große Unternehmen (Jahresumsatz von über 50 Mio. EUR)
1998	77	18	5
1999	77	18	5
2000	78	17	5
2001	78	17	5
2002	77	17	6
2003	78	17	5
2004	78	17	5
2005	77	17	6
2006	77	17	6

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Diese Aufteilung ist nur eine grobe Berechnung, da die Grenzfälle und ungewöhnliche Umsatzschwankungen nicht einzeln untersucht werden konnten. Die Einbeziehung der Beschäftigtenzahlen könnte insbesondere bei der Zuordnung der Grenzfälle sehr hilfreich sein. Wie schon oben erwähnt wurde, steht die Beschäftigtenstatistik der öffentlichen Unternehmen in verwertbarer Qualität nicht zur Verfügung.

In der auf die Unternehmensanzahl bezogenen Klassenstruktur der öffentlichen Unternehmen kommt die Dynamik des öffentlichen Unternehmertums kaum zur Geltung. Diese Struktur blieb im Laufe der Beobachtungsperiode unverändert: knapp 80% der öffentlichen Unternehmen würden nach der Definition des statistischen Bundesamt zu den kleinen Unternehmen gehören und etwa 5% der öffentlichen Unternehmen können als große Unternehmen eingestuft werden. Diese Struktur unterscheidet sich von der Struktur

⁷⁷Vgl. Erhebungsbogen zur Statistik der Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen. Die Zusammenfassung von beiden Positionen „Umsatzerlöse“ und „sonstige betriebliche Erträge“ wird auch von dem statistischen Bundesamt empfohlen, lt. Auskunft der Fachabteilung öffentliche Haushalte und Unternehmen vom 24.07.2009.

des privaten deutschen Unternehmertums, dessen Bild uns das statistische Jahrbuch⁷⁸ liefert.

Danach gehören zu den mittleren Unternehmen knapp 3% und zu den großen Unternehmen weniger als 1% der privaten Unternehmen. Wenn man von dem obigen Postulat ausgehen würde, dass klein schnell und groß langsam bedeutet, müsste die Flexibilität der Öffentlichen geringer als die des privaten Unternehmertums sein. Der Anteil der kleinen Unternehmen ist dort nämlich viel höher als bei den Öffentlichen.

Tabelle 7: Mittlere Größenstruktur der öffentlichen und privaten Unternehmen

	Struktur im Bezug auf die Unternehmensanzahl, %		
	Kleine Unternehmen (Jahresumsatz bis 10 Mio. EUR)	Mittlere Unternehmen (Jahresumsatz von über 10 Mio. bis 50 Mio. EUR)	Große Unternehmen (Jahresumsatz von über 50 Mio. EUR)
Gesamtheit			
öffentliche Unternehmen	78	17	5
private Unternehmen	96	3	1

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Da die Klassenaufteilung der Unternehmen in Abhängigkeit von ihrem Umsatz erfolgt, ist die Frage nach der durchschnittlichen Umsatzstärke der kleinen, mittleren und großen Unternehmen berechtigt. Wenn man die Umsatzstruktur betrachtet, stellt man fest, dass die großen öffentlichen Unternehmen etwa 65% des gesamten öffentlichen Umsatzes erwirtschaften. Demgegenüber erwirtschaften die kleinen öffentlichen Unternehmen etwa 10% des gesamten Umsatzes.

Diese Konzentration ist bei dem privaten Unternehmertum noch stärker, d.h. wenn bei den Öffentlichen die 5% große Unternehmen etwa 65% des gesamten Umsatzes erzielen, erwirtschaftet nur 1% des privaten Unternehmertums (ebenfalls die großen Unternehmen) genau den gleichen Anteil von 65% des gesamten privaten Umsatzes. Auffällig ist die Bedeutung der mittleren Unternehmen unter den Öffentlichen. Sie stellen im Vergleich zum gesamten deutschen Unternehmertum eine viel breitere Schicht dar, nämlich etwa 17% der Gesamtheit, die etwa 25% des gesamten Umsatzes erwirtschaften. Viele davon sind öffentliche Krankenhäuser. Im privaten Unternehmertum gehören zu den Mittleren etwa 3% der Unternehmen, die etwa 16% des Umsatzes erzielen.

Also haben die großen öffentlichen Unternehmen einen größeren Einfluss auf die Strukturgestaltung des öffentlichen Unternehmertums als es im privaten Bereich der Fall

⁷⁸ Das statistische Jahrbuch erfasst allerdings öffentliche Unternehmen auch unter KMU; da aber der Anteil der öffentlichen Unternehmen im gesamten deutschen Unternehmertum sowohl der Anzahl als auch dem Umsatz nach sehr gering ist (weniger als 1% bzw. knapp 6%), kann der Einfluss der Öffentlichen auf die aggregierten Auskünfte des statistischen Jahrbuchs über die deutschen Unternehmen vernachlässigt werden.

wäre, auch wenn sie im Mittel etwas umsatzschwächer sind, als die großen privaten Unternehmen.

Man könnte an dieser Stelle kritisieren, dass bei der Klassenaufteilung nicht nur die tatsächlichen Umsätze sondern auch die öffentlichen Zuschüsse mit einbezogen wurden. Das versuchsweise Auslassen der öffentlichen Zuschüsse ergab aber kaum Änderungen in den aufgeführten Strukturen.

Die zahlenmäßige Bedeutung der großen Unternehmen bei den Öffentlichen würde auch die Betrachtung des gesamten öffentlichen Vermögens unterstreichen. Im Mittel sieht die Struktur des öffentlichen Gesamtvermögens so aus: 25% des Vermögens gehören je kleinen und mittleren und 50% den großen öffentlichen Unternehmen. Durch die dynamischen Entwicklungen im öffentlichen Unternehmertum (v.a. Zugänge durch Ausgliederungen) ist das Gesamtvermögen in der Beobachtungsperiode zwar in allen drei Klassen angestiegen, wobei aber in der Klasse der großen Unternehmen im Vergleich zu den anderen Klassen ein stärkerer Anstieg zu verzeichnen war: Die größeren Vermögensauslagerungen wurden durch Ausgliederungen in wenige große Unternehmen (Bund- oder Landunternehmen) verursacht.

Überhaupt haben die Bewegungen (Vollprivatisierung, Ausgliederung) in der Gruppe der großen Unternehmen häufig einen sehr starken Einfluss auf das ganze Bild des öffentlichen Unternehmertums. Infolge der Privatisierung z.B. der Deutschen Telekom und der Deutschen Post zu Beginn der Berichtsperiode schrumpfte das öffentliche Vermögen plötzlich deutlich zusammen. Allgemein führten die temporären Ausgliederungen einzelner großer öffentlicher Unternehmen, die teilweise ein Jahr später den Berichtskreis öffentlicher Unternehmen infolge von Vollprivatisierung wieder verlassen haben, oft zu stark sprunghaften Veränderungen des Gesamtvermögens öffentlicher Unternehmen.

Die Gruppe der großen öffentlichen Unternehmen scheint allerdings sehr inhomogen zu sein: es gibt einige „sehr große“ und mehrere „weniger große“ Unternehmen. Beim Vergleich des Durchschnitts- mit dem Medianwert, sei es Umsatz oder Vermögen, stellte sich heraus, dass die Klasse der großen Unternehmen stärker durch die Schiefe der Verteilung gekennzeichnet wird, als mittlere und kleine Unternehmen. In der Berichtsperiode gehörte etwa ein Drittel der großen Unternehmen zu den Unternehmen des Bundes oder der Länder, die restlichen großen Unternehmen waren Unternehmen der Kommunen. Im Allgemeinen sind die Bundesunternehmen von ihrer Vermögensmasse her etwa doppelt so groß wie die großen kommunalen Unternehmen. Daraus kann man schließen, dass jede Ausgliederung in ein großes Bundesunternehmen oder seine Privatisierung sehr stark das Bild des öffentlichen Unternehmertums verändert.

Wie groß sind die kleinen, mittleren und großen öffentlichen Unternehmen? Bei der Dynamik des öffentlichen Unternehmertums der letzten Jahrzehnte kann man damit rechnen, dass dessen Vermögens- und Umsatzpositionen stark durch Ausreißer beeinflusst werden. Deswegen hat es Sinn, nicht nur die Durchschnittsunternehmen sondern auch die Median-Unternehmen zu betrachten. Der Vergleich eines durchschnittlichen Unternehmens mit einem Median-Unternehmen aus der Berichtsperiode deutet tatsächlich auf die Präsenz von Ausreißern unter den Öffentlichen hin, insbesondere, wie oben erwähnt, bei den großen Unternehmen. Die Unterschiede im Vermögen waren noch deutlicher als beim Umsatz.

Tabelle 8: Umsatz und Vermögen der öffentlichen Unternehmen unterschiedlicher Größen⁷⁹

Umsatz in Mio. EUR (ca.)					
Kleines Unternehmen		Mittleres Unternehmen		Großes Unternehmen	
Durchschn. Umsatz	Median	Durchschn. Umsatz	Median	Durchschn. Umsatz	Median
2	1,3	20	19	200	90

Vermögen in Mio. EUR (ca.)					
Kleines Unternehmen		Mittleres Unternehmen		Großes Unternehmen	
Durchschn. Vermögen	Median	Durchschn. Vermögen	Median	Durchschn. Vermögen	Median
13-15	5	60-70	40	400-500	160-120

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Wenn man ein kleines, mittleres oder großes durchschnittliches öffentliches Unternehmen im Bezug auf seinen Umsatz mit seinem privaten Pendant⁸⁰ vergleicht, stellt man fest, dass ein durchschnittliches kleines öffentliches Unternehmen vier Mal so groß ist wie das entsprechende private Unternehmen. Ein durchschnittliches mittleres öffentliches Unternehmen im Bezug auf seinen Umsatz ist genauso groß wie sein privates Pendant und ein durchschnittliches großes öffentliches Unternehmen ist dagegen um 50% umsatzschwächer als ein großes privates Unternehmen. Dafür übertreffen die großen öffentlichen die großen privaten Unternehmen in der Vermögensstärke, ihr durchschnittliches Vermögen ist nämlich doppelt so groß wie das von Privaten.

Pauschale Überlegungen in Bezug auf die Unternehmensumsatzstärke sind nicht immer gerechtfertigt. Die Betrachtung der Unternehmen aus einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen offenbart hier einige Unterschiede.

Die Gruppe der großen öffentlichen Unternehmen wurde z.B. von öffentlichen Krankenhäusern beherrscht. Insgesamt waren das knapp 40% der großen öffentlichen Unternehmen. Hohe Umsätze darf man von diesem in der Öffentlichkeit häufig als defizitär bezeichneten Bereich⁸¹ allerdings nicht erwarten. Eher haben die öffentlichen Versorger, Entsorger und sonstigen Unternehmen, wie Beteiligungsgesellschaften, den Umsatz der Großen beeinflusst, die insgesamt ebenfalls eine große statistische Masse darstellen, nämlich auch etwa 40% aller großen öffentlichen Unternehmen.

In den Gruppen der kleinen Unternehmen gehörte zu den öffentlichen Versorgern etwa ein Viertel der Unternehmen. Sie beherrschten also anzahlmäßig diese Gruppe. Da sie sich durch ihre Umsatzstärke von den anderen öffentlichen Unternehmen sehr unterscheiden,

⁷⁹ Dort, wo sich das Vermögen über die Berichtsperiode stark verändert hat, wurden der Anfangs- und der Endwert angegeben.

⁸⁰ Berechnungen für private Unternehmen wurden anhand der „Hochgerechneten Angaben aus Jahresabschlüssen 1997 bis 2007“ der Deutschen Bundesbank und der methodischen Erläuterungen zu ihnen durchgeführt.

⁸¹ Vgl. Kuchinke, B., Wübker, A. (2009), S.290.

können die oben aufgeführten Umsatzunterschiede zwischen einem „durchschnittlichen öffentlichen“ und einem „durchschnittlichen privaten“ Unternehmen nachvollziehbar sein.

Wenn man die Größenstruktur des gesamten öffentlichen Unternehmertums hinsichtlich der Gruppenhäufigkeit mit der Größenstruktur der einzelnen Aufgabenbereiche vergleicht, unterscheidet sich das Strukturmuster in drei Aufgabenbereichen von den anderen. Das sind die Aufgabenbereiche Verwaltung, Kultur, Erholung und Sport sowie Krankenhauswesen.

Tabelle 9: Struktur der öffentlichen Unternehmen nach ihrer Größe in ausgewählten Aufgabenbereichen in den Jahren 1998 bis 2006

Aufgabenbereich	Struktur im Bezug auf die Unternehmensanzahl, %		
	Kleine Unternehmen (Jahresumsatz bis 10 Mio. EUR)	Mittlere Unternehmen (Jahresumsatz von über 10 Mio. bis 50 Mio. EUR)	Große Unternehmen (Jahresumsatz von über 50 Mio. EUR)
Verwaltung	88	9	3
Kultur, Erholung, Sport	88	10	2
Krankenhauswesen (2002)	15	55	30
Alle öffentliche Unternehmen	78	17	5

Quelle: eigene Berechnungen nach FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, 1998-2006.

Also im Vergleich zum gesamten öffentlichen Unternehmertum ist der Überschuss der kleinen Unternehmen in Bereichen der Kultur, Sport und Erholung sowie Verwaltung noch deutlicher. Diese Strukturen blieben die ganze Berichtsperiode unverändert. Dagegen entwickelte sich die Unternehmensstruktur im Krankenhausbereich stark in Richtung der großen Unternehmen, so dass am Ende diese Klasse eine beachtliche Größe erreichte. Man kann dieser Betrachtung der Unternehmensstruktur im Krankenhausbereich Skepsis entgegenbringen, weil – wie schon dargelegt – in die Berechnungsgrundlage für die Klassenaufteilung auch die Zuschüsse der öffentlichen Hand eingeflossen sind. Es ist ja auch bekannt, dass der Krankenhausbereich einer der am stärksten subventionierten Aufgabenbereiche des öffentlichen Unternehmertums ist. Um den Einfluss dieser Effekte auf die Struktur zu erkennen, wurden die Zuschüsse der öffentlichen Hand einmal kurz bei der Klassenaufteilung ausgeschlossen. Die Analyse zeigte, dass sich die Struktur dadurch kaum ändert.

Durch die Aufteilung der Gesamtheit öffentlicher Unternehmen in die größenabhängigen Gruppen wurde deutlich, dass die Unternehmen aus den traditionellen Aufgabenbereichen einen starken Anteil an den großen öffentlichen Unternehmen haben. Unternehmen aus jungen Aufgabenbereichen wie dienstleistende Verwaltung oder Kultur, Sport und Erholung haben von ihrer Struktur her mehr kleine Unternehmen als die aus den traditionellen Aufgabenbereichen. Die öffentlichen Krankenhäuser haben dagegen ein eigenes Entwicklungsmuster.

Wenn man sich nun nur den Zugängen zur Gesamtheit öffentlicher Unternehmen (i. Allg. Ausgliederungen aus öffentlichen Haushalten) widmet, stellt man fest, dass die Struktur der

Neugründungen im Allgemeinen die aus der Analyse der Grundgesamtheit bekannten Verhältnisse wiederholt: etwa knapp 80% der Neugründungen waren kleine Unternehmen und etwa knapp 5% davon waren große Unternehmen. Unter den „kleinen Neugründungen“ waren die Verwaltungsunternehmen auffällig. Bei den „Neugründungen“ unter mittleren und großen Unternehmen standen wie erwartet die zusammengelegten Krankenhäuser an der Spitze. Die Empirie zeigt also, dass die Veränderungen im öffentlichen Unternehmertum zu Beginn der 2000er Jahre bedeutend durch Ausgliederungen in kleine Verwaltungsunternehmen gekennzeichnet war.

Wenn man einen Blick in die geographische Verteilung der Unternehmen nach Größen wirft, stellen die Stadtstaaten Hamburg und Berlin einen Sonderfall dar. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern beherbergen sie mehr große öffentliche Unternehmen.

Noch ein Versuch, Modernisierungsprozesse in Unternehmen zu messen: Ein erfolgreicher Einsatz der Modernisierungsinstrumente könnte im Unternehmen mit einem bedeutenden Umsatzzanstieg einhergehen. Es ist zwar schwer, einen „bedeutenden“ Umsatzzanstieg zu definieren, aber ein Indikator dafür könnte der Wechsel der Größenklasse sein. Um festzustellen, ob unter den öffentlichen Unternehmen solche Fälle anzutreffen sind, wurden diejenigen Unternehmen ausgewählt, die die ganze Beobachtungsperiode lang ununterbrochen über ihre Wirtschaftslage berichtet haben. Diese Gruppe wird im Folgenden „feste Gesamtheit“ oder „Stamm“ genannt. In der jährlich beobachteten Grundgesamtheit öffentlicher Unternehmen vereinigte dieser Stamm des öffentlichen Unternehmertums etwa 60 bis 70%. In den meisten Fällen wechselten diese öffentlichen Unternehmen aus der Klasse der kleinen in die Klasse der mittleren Unternehmen, an der Spitze waren Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen. Das sind also die Aufgabenbereiche, in denen eine Effizienzsteigerung erwartet werden könnte. Allerdings machen die aufsteigenden Klassenwechsler nur 1% der Stamm-Unternehmen aus. Das scheint nicht viel zu sein. Aber der Anteil absteigender Klassenwechsler (aus der mittleren in die kleine Unternehmensklasse) war noch geringer, v.a. waren das Wohnungsunternehmen. Der Wechsel zwischen anderen Unternehmensklassen war eher auf Einzelfälle beschränkt, v.a. infolge der Erhöhung oder Absetzung der öffentlichen Zuschüsse.

Insgesamt könnte der öffentliche Unternehmensbereich als weniger flexibel im Vergleich zum privaten Unternehmertum bezeichnet werden, da die Gruppe der großen öffentlichen Unternehmen stärker besetzt wurde. Die Schiefe der Häufigkeitsverteilung innerhalb der jeweiligen Größenklasse war bei den Öffentlichen in der Berichtsperiode auch stärker, da mehr Unternehmen von ihrem Umsatz her Positionen nah an der oberen Klassengrenze hatten. Das waren v.a. Versorgungsunternehmen, was schließlich zu der höheren Umsatzstärke in der jeweiligen Klasse im Vergleich zur Gesamtheit der privaten Unternehmen führte.

Beim Vergleich zwischen traditionellen und jüngeren öffentlichen Aufgabenbereichen stellt man fest, dass die jüngeren Aufgabenbereiche eine flexiblere Unternehmensstruktur haben, da ihre Gesamtheiten einen höheren Anteil an kleinen Unternehmen aufweisen.

4. Fazit

Die Gesamtheit öffentlicher Unternehmen ist vielfältig, u.a. in Bezug auf die Aufgabenbereiche, in denen öffentliche Unternehmen tätig sind, ihre Organisationsformen und ihre Unternehmensgröße. Diese drei Merkmale wurden bei der vorliegenden Untersuchung für

die Klassifizierung der öffentlichen Unternehmen gewählt. Die in den letzten 10 Jahren beobachteten Klassenhäufigkeiten zeigten, dass die traditionellen öffentlichen Aufgabenbereiche, wie Versorgungs-, Entsorgungs- und Wohnungsunternehmen, die unternehmensreichsten und u.a. vermögensstärksten Aufgabenbereiche sind. Ungeachtet der Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen der letzten 10 Jahre haben sie ihre Positionen beibehalten. Wiederum stellen die Unternehmen der dienstleistenden Verwaltung einen jungen öffentlichen Aufgabenbereich dar, der in den letzten 10 Jahren am schnellsten gewachsen ist. Die Anzahl der Verwaltungsunternehmen hat sich demzufolge verdoppelt. Dagegen zeigten sich öffentliche Krankenhäuser wegen ihrer Schließung und Zusammenlegung im Streben nach mehr Effizienz als einziger zahlenmäßig schrumpfender Aufgabenbereich.

Die Beobachtungen über die Rechtsform der öffentlichen Unternehmen zeigten, dass Eigenbetrieb und GmbH die beliebtesten Organisationsformen im öffentlichen Unternehmertum sind. Die Privatisierungstendenzen der letzten 10 Jahre haben daran nicht viel geändert. Diese brachten aber viel Dynamik in die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen dadurch, dass die Unternehmen ihre Organisationsform von der öffentlich-rechtlichen zur privatrechtlichen gewechselt haben, die Gesamtheit der öffentlichen Unternehmen infolge der Vollprivatisierung verlassen haben und dass in einzelnen Beobachtungsjahren häufiger in öffentliche Unternehmen des privaten Rechts ausgelagert wurde. Trotzdem blieben die Anteile der öffentlichen Unternehmen des öffentlichen und privaten Rechts an der Gesamtzahl in den letzten 10 Jahren gleich. Allerdings zeichneten sich in den einzelnen Aufgabenbereichen deutliche Präferenzen in der einen oder der anderen Richtung ab.

Bei der Betrachtung der Unternehmensgrößen im öffentlichen Unternehmertum war der Vergleich mit der Struktur im privaten Unternehmertum von besonderem Interesse. Man konnte feststellen, dass die Klassen großer und insbesondere mittlerer Unternehmen im öffentlichen Bereich viel stärker besetzt sind als bei privaten Unternehmen. Zu dieser Entwicklung haben stark die öffentlichen Krankenhäuser beigetragen.

Literatur

- Ambrosius, G. (2008): Regulierung öffentlicher Dienstleistungen in historischer Perspektive. - In: *ZögU* 2008, S.345-359.
- Baillet, A., Voy, K. (2002): Die Systematik der Wirtschaftszweige (WZ 1961, 1970 und 1979). Zur Geschichte eines statistischen Paradigmas. - In: *Berliner Statistik* 7/2002, S.256-283.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2006): PPP-Projekte: Rechnungshöfe warnen von langfristigen Risiken, Pressemitteilung vom 05.05.2006, www.orh.bayern.de/index.php?option=com_content&view=article&id=256:05052006-ppp-projekte-rechnungshwarnten-vor-langfristigen-risiken&catid=39:pressemitteilungen-archiv&Itemid=223, Abruf am 4.05.2010.
- Behördenspiegel (2007): Kein „Badproblem“ mehr. Stadtkonzepte für kommunale Schwimmbäder. - In: 11/2007, S.31.
- Behördenspiegel (2008): Das Buschfeuer ist erloschen. Reformkonzept „Neues Steuerungsmodell“ weitgehend gescheitert. - In: 3/2008, S.5.
- Behördenspiegel (2008): Professoren fordern Aufgabe der Kameralistik. Hamburger Thesen zum erforderlichen Systemwechsel zur Doppik. - In: 4/2008, S.32.
- Behördenspiegel (2008): Sachstand: Neue Finanz-Steuerung in Deutschland. Droht dem Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland die Erosion? - In: 6/2008, S.4.
- Behördenspiegel (2008): PPP – eine neue Chance für Sportstätten. Föderales PPP – Kompetenznetzwerk „PPP bei Sportstätten“ gegründet. - In: 8/2008, S.25.
- Behördenspiegel (2009): Innovationspreis Public Private Partnership 2009. – 5/2009, S.31.
- Beteiligungsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2007, <http://beteiligungsbericht.fb.hamburg.de/PDF/Beteiligungsbericht%202007.pdf>, Abruf am 4.09.2009.
- Blankart, Ch. B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 7. Auflage, München 2008.
- Bolsenkötter, H. (2002): Öffentliche Unternehmen. - In: W. Ballwieser, A. Coenenberg, K. v. Wysocki (Hrsg.), *Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung*, 3.Aufl., Stuttgart 2002, Sp.1589-1600.
- Bovenschulte, A. (2000): Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- Bruttel, O. (2003): Privatisierungen bei der Bundesanstalt für Arbeit. - In: *ZögU* 2003, S.411-418.
- Budäus, D., Behm, C., Adam, B. (2004): Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. - In: *Verwaltung & Management* 2004, S.228-233.
- Bundesfinanzministerium: Übersicht: Privatisierungen des Bundes, www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/sid_4C9ECEBC1F12B443E118DFF6A8F38324/DE/BMF_Startseite/Service/Downloads/Abt_VIII/Privatisierung_2006_2007,property=publicationFile.pdf, Abruf am 15.10.2009.

- Daum, R. (2002): Die Rolle öffentlicher Unternehmen im Application Service Providing. - In: *ZögU* 2002, S.263-276.
- Deutscher Bundestag (2009): Drucksache 16/12283, v. 18.03.2009.
- Dietrich, I., Strohe, H.G. (2008): Предприятия государственного сектора экономики в зеркале государственной статистики в Германии. – In: Елисеева, Дмитриев (ред.): *Статистика в диалоге общества и власти*. ISBN 978-5-7320-1057-2, St.Petersburg
- Edeling, T. (2002): Stadtwerke zwischen Markt und Politik. - In: *ZögU* 2002, S.127-139.
- Eichel, H. (2000): Der Bund und seine Unternehmen: Perspektiven und Aufgaben im alten und neuen Jahrhundert. - In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 2000, S.274-277.
- Emmerich, P. (2006): Personal und Finanzen der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen (FEU) in privater Rechtsform im Jahr 2003. – Statistische Analysen und Studien NRW, Band 28, S.38-43.
- Fabry, B. (2002): In: Organisationsformen öffentlicher Unternehmen. - In: Fabry, B., Augsten, U. (Hrsg.), *Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand*, Baden-Baden 2002, S.1-56.
- Felder, S., Schmitt, H. (2002): Regulierung im Krankenhausbereich mit Hilfe der Effizienzfrontanalyse. - In: *ZögU* 2002, S.140-154.
- Geiger, C. (2003): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit. - In: Duhm, S., Geiger, C., Grömig, E. (Hrsg.), *Interkommunale Kooperation: Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen*, Köln 2003, S.9-15.
- Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (*Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG*), vom 8.3.2000, BGBl. I 2000, S. 206, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. 6. 2005, BGBl. I 2005, S. 1860.
- Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (*Bundesstatistikgesetz - BstatG*), vom 22.1.1987, BGBl. I 1987, S.462, 565, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 21.8.2002, BGBl. I 2002, S.3322.
- Hoffmann-Peck, K. (2008): Ursachen der Stagnation der Verwaltungsmodernisierung. - In: *Innovative Verwaltung* 4/2008, S.20-21.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2008): Krankenhäuser. Immer noch gesunde Leistung. - In: 3/2008, S.2.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2010): Verdienter Ruhestand. Sozialer Wohnungsbau. - In: 12/2010, S.8.
- Köhrmann, H. (2009): Die Rechnungslegung kommunaler Gebietskörperschaften. Eine Analyse der Regelungen der NKF und der IPSAS, Münster.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Empfehlung der Kommission vom 06.05.2003 betreffend der Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG). In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L124 vom 20.05.2003, S.36-41.

- Kuchinke, B., Wübker, A. (2009): Defizite von öffentlichen Allgemeinkrankenhäusern in Deutschland: Empirische Befunde von 1998 bis 2004 und wirtschaftspolitische Implikationen. - In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2009, S. 290-308.
- Kuhlmann, S. (2006): Hat das „Neue Steuerungsmodell“ versagt? - In: *Verwaltung & Management* 2006, S.149-152.
- Löwe, J. (2001): Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft? - In: *ZögU* 2001, S.413-431.
- Mülenkamp, H. (2001): Rechtsform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen. Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten. - In: *ZögU* 2001, S.152-169.
- Mülenkamp, H. (2006): Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. - In: *ZögU* 2006, S.349-376.
- Nagel, B. (2000): Die Öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb – Kommunalrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht. - In: *ZögU* 2000, S.428-442.
- Oettle, K. (2000): Erwerbsvermögen und Widmungsvermögen – Die Bedeutung der Begriffe für den Umbruch der öffentlichen Unternehmenswirtschaft. - In: *ZögU* 2000, S.443-453.
- Parlow, W. (1938): Rücklagen im Gemeindehaushalt, Stuttgart.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2009): Rechnungshof dämpft ÖPP-Euphorie: „Hohe zweistellige Effizienzrenditen auf Dauer nicht zu erwarten“, Pressemitteilung vom 16.03.2009, www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm7/971/02_%D6PP-ge%E4ndert.pdf, Abruf am 4.05.2010.
- Rehm, H. (2006): Statistiken der öffentlichen Finanzen aussagekräftiger und aktueller. - In: *Wirtschaft und Statistik* 3/2006, S.279-302.
- Richter, P. (2007) : Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft. Eine vergleichende Ost-West-Analyse.-In: *Modernisierung des öffentlichen Sektors*, Sonderband 28.
- Schwintowski, H.-P. (2003): Gemeinwohl, öffentliche Daseinsvorsorge und Funktionen öffentlicher Unternehmen im europäischen Binnenmarkt. - In: *ZögU* 2003, S. 283-310.
- Serfling, K., Pape, U. (2001): Risikoadjustierte Eigenkapitalkosten öffentlicher Unternehmen. - In: *ZögU* 2001, S.308-325.
- Shukow, J. M. (Hrsg.) (1963): Weltgeschichte in 10 Bänden (Übersetzung a. d. Russ.).
- Sonderegger, R.W. (2005): Steuerung von öffentlichen Unternehmen. - In: *Verwaltung & Management* 2005, S. 315-317.
- Sowada, Ch. (1997): Wie viel Staat braucht der Markt und wie viel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen, Finanzwirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr.18, Potsdam.
- Spoerer, M. (2008): Fast so alt wie die Menschheit selbst: Zur Geschichte der Steuern. - In: *Forschung & Lehre* 2008, S.444-445.

- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2005): Jahresabschlüsse öffentlich bestimmter Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2002, Bad Ems.
- Statistisches Bundesamt (2005): Qualitätsbericht. Statistik der Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (Stand Juni 2005).
- Theuvsen, L. (2004): Öffentliche Dienstleistungen und öffentliches Unternehmertum. - In: *Verwaltung & Management* 2004, S.188-191.
- Tiefensee, W., Lindenau, R. (2007): Staat machen: Erfolgsgeschichten öffentlicher Institutionen, München.
- Wagemann, E. (1942): Narrenspiegel der Statistik. Die Umrisse eines statistischen Weltbildes, 2. Auflage, Hamburg.
- Wimmer, N., Müller, T. (2007): Wirtschaftsrecht. International – Europäisch – National, Wien.
- Zimmermann, G., Jöhnk, T. (2004): Balanced Scorecard und öffentliche Unternehmen. - In: *Verwaltung & Management* 2004, S.89-91.

UNIVERSITÄT POTSDAM
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

STATISTISCHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

ISSN 0949-068X

- | | | |
|--------|------|---|
| Nr. 1 | 1995 | Strohe, Hans Gerhard: Dynamic Latent Variables Path Models
- An Alternative PLS Estimation - |
| Nr. 2 | 1996 | Kempe, Wolfram. Das Arbeitsangebot verheirateter Frauen in den neuen und alten Bundesländern - Eine semiparametrische Regressionsanalyse |
| Nr. 3 | 1996 | Strohe, Hans Gerhard: Statistik im DDR-Wirtschaftsstudium zwischen Ideologie und Wissenschaft |
| Nr. 4 | 1996 | Berger, Ursula: Die Landwirtschaft in den drei neuen EU-Mitgliedsstaaten Finnland, Schweden und Österreich - Ein statistischer Überblick |
| Nr. 5 | 1996 | Betzin, Jörg: Ein korrespondenzanalytischer Ansatz für Pfadmodelle mit kategorialen Daten |
| Nr. 6 | 1996 | Berger, Ursula: Die Methoden der EU zur Messung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft - Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland |
| Nr. 7 | 1997 | Strohe, Hans Gerhard / Geppert, Frank: Algorithmus und Computerprogramm für dynamische Partial Least Squares Modelle |
| Nr. 8 | 1997 | Rambert, Laurence / Strohe, Hans Gerhard: Statistische Darstellung transformationsbedingter Veränderungen der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur in Ostdeutschland |
| Nr. 9 | 1997 | Faber, Cathleen: Die Statistik der Verbraucherpreise in Rußland
- Am Beispiel der Erhebung für die Stadt St. Petersburg |
| Nr. 10 | 1998 | Nosova, Olga: The Attractiveness of Foreign Direct Investment in Russia and Ukraine - A Statistical Analysis |
| Nr. 11 | 1999 | Gelaschwili, Simon: Anwendung der Spieltheorie bei der Prognose von Marktprozessen |
| Nr. 12 | 1999 | Strohe, Hans Gerhard / Faber, Cathleen: Statistik der Transformation - Transformation der Statistik. Preisstatistik in Ostdeutschland und Rußland |
| Nr. 13 | 1999 | Müller, Claus: Kleine und mittelgroße Unternehmen in einer hoch konzentrierten Branche am Beispiel der Elektrotechnik. Eine statistische Langzeitanalyse der Gewerbezählungen seit 1882 |
| Nr. 14 | 1999 | Faber, Cathleen: The Measurement and Development of Georgian Consumer Prices |
| Nr. 15 | 1999 | Geppert, Frank / Hübner, Roland: Korrelation oder Kointegration – Eignung für Portfoliostrategien am Beispiel verbriefter Immobilienanlagen |
| Nr. 16 | 2000 | Achsani, Noer Azam / Strohe, Hans Gerhard: Statistischer Überblick über die indonesische Wirtschaft |
| Nr. 17 | 2000 | Bartels, Knut: Testen der Spezifikation von multinominalen Logit-Modellen |
| Nr. 18 | 2002 | Achsani, Noer Azam / Strohe, Hans Gerhard: Dynamische Zusammenhänge zwischen den Kapitalmärkten der Region Pazifisches Becken vor und nach der Asiatischen Krise 1997 |
| Nr. 19 | 2002 | Nosova, Olga: Modellierung der ausländischen Investitionstätigkeit in der Ukraine |
| Nr. 20 | 2003 | Gelaschwili, Simon / Kurtanidse, Zurab: Statistische Analyse des Handels zwischen Georgien und Deutschland |

UNIVERSITÄT POTSDAM
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

STATISTISCHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Herausgeber: Hans Gerhard Strohe

- | | | |
|--------|------|---|
| Nr. 21 | 2004 | Nastansky, Andreas: Kurz- und langfristiger statistischer Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung: Analyse einer kointegrierenden Beziehung |
| Nr. 22 | 2006 | Kauffmann, Albrecht / Nastansky, Andreas: Ein kubischer Spline zur temporalen Disaggregation von Stromgrößen und seine Anwendbarkeit auf Immobilienindizes |
| Nr. 23 | 2006 | Mangelsdorf, Stefan: Empirische Analyse der Investitions- und Exportentwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in Berlin und Brandenburg |
| Nr. 24 | 2006 | Reilich, Julia: Return to Schooling in Germany |
| Nr. 25 | 2006 | Nosova, Olga / Bartels, Knut: Statistical Analysis of the Corporate Governance System in the Ukraine: Problems and Development Perspectives |
| Nr. 26 | 2007 | Gelaschwili, Simon: Einführung in die Statistische Modellierung und Prognose |
| Nr. 27 | 2007 | Nastansky, Andreas: Modellierung und Schätzung von Vermögenseffekten im Konsum |
| Nr. 28 | 2008 | Nastansky, Andreas: Schätzung vermögenspreisinduzierter Investitionseffekte in Deutschland |
| Nr. 29 | 2008 | Ruge, Marcus / Strohe, Hans Gerhard: Analyse von Erwartungen in der Volkswirtschaft mit Partial-Least-Squares-Modellen |
| Nr. 30 | 2009 | Newiak, Monique: Prüfungsurteile mit Dollar Unit Sampling – Ein Vergleich von Fehlerschätzmethoden für Zwecke der Wirtschaftsprüfung: Praxis, Theorie, Simulation – |
| Nr. 31 | 2009 | Ruge, Marcus: Modellierung von Stimmungen und Erwartungen in der deutschen Wirtschaft |
| Nr. 32 | 2009 | Nosova, Olga: Statistical Analysis of Regional Integration Effects |
| Nr. 33 | 2009 | Mangelsdorf, Stefan: Persistenz im Exportverhalten – Kann punktuelle Exportförderung langfristige Auswirkungen haben? - |
| Nr. 34 | 2009 | Kbiladze, David: Einige historische und gesetzgeberische Faktoren der Reformierung der georgischen Statistik |
| Nr. 35 | 2009 | Nastansky, Andreas / Strohe, Hans Gerhard: Die Ursachen der Finanz- und Bankenkrise im Lichte der Statistik |
| Nr. 36 | 2009 | Gelaschwili, Simon / Nastansky, Andreas: Development of the Banking Sector in Georgia |
| Nr. 37 | 2010 | Kunze, Karl-Kuno / Strohe, Hans Gerhard: Time Varying Persistence in the German Stock Market |
| Nr. 38 | 2010 | Nastansky, Andreas / Strohe, Hans Gerhard: The Impact of Changes in Asset Prices on Real Economic Activity: A Cointegration Analysis for Germany |
| Nr. 39 | 2010 | Kunze, Karl-Kuno / Strohe, Hans Gerhard: Antipersistence in German Stock Returns |
| Nr. 40 | 2010 | Dietrich, Irina / Strohe, Hans Gerhard: Die Vielfalt öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der Statistik - Ein Versuch, das Unstrukturierte zu strukturieren |