NomosHandbuch

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

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

2. Auflage



Nomos

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

NomosHandbuch

In der Reihe erscheinen herausragende Handbücher aus den Disziplinen und Forschungsfeldern der Sozial- und Geisteswissenschaften. Ausgewiesene Expert:innen legen den jeweils aktuellen theoretischen und methodischen Forschungsstand vor und präsentieren Forschenden, Lehrenden, Studierenden und Praktiker:innen fundiertes Grundlagenwissen aus allen relevanten Fachbereichen. Häufig interdisziplinär konzipiert, folgen die Handbücher einer klaren Struktur und sind gleichermaßen verlässlicher Wissensspeicher, konzises Nachschlagewerk und anregende Referenzquelle.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Holger Mühlenkamp | Ulf Papenfuß | Frank Schulz-Nieswandt
Ludwig Theuvsen [Hrsg.]

Öffentliche Wirtschaft

Handbuch für Wissenschaft und Praxis

2., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage

Nomos

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

© Titelbild: istockphoto.com/filo

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

ISBN 978-3-7560-1562-7 (Print)

ISBN 978-3-7489-4367-9 (ePDF)

Onlineversion
Inlibra

2., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Einführende Vorbemerkungen

In den einführenden Vorbemerkungen zur 1. Auflage konnte man lesen: „Das menschliche Wesen braucht im Vergleich zu den meisten anderen Säugetieren sehr lange, in der Regel 9 Monate, bis zur Geburt. Manche Artefakte des Menschen benötigen noch viel länger, um in die Welt gesetzt zu werden. Das vorliegende Handbuch ist ein Beispiel hierfür. Umso mehr freuen sich die Herausgeber, nunmehr das Produkt der gesellschaftlichen Nutzung und dem fachlichen Diskurs freizugeben."

Die nun vorliegende 2. Auflage, die der Verlag angeregt hat, dauerte in seiner Fertigstellung nicht so lange, doch auch hier war der Mensch in seiner nicht immer optimal entwickelten Tugend der von Gelassenheit geprägten Geduld gefordert.

Erneut ist dem Verlag für sein Engagement und für seine professionelle organisatorisch-technische Unterstützung in der finalen Phase der Produktherstellung zu danken.

Nach wie vor gilt: Man wird den Beiträgen überwiegend die Signatur entnehmen können, aus einer wissenschaftlichen, also kritisch-skeptisch distanzierten Haltung heraus dem Gegenstand des Öffentlichen Wirtschaftens gegenüber positiv-offen zu sein.

Einem vereinfachten Mythos der Wertfreiheit der Wissenschaft wird man nicht nachkommen können, sprechen viele Befunde der Forschung doch erst im Lichte von erhellenden Werten von hoher Kulturbedeutsamkeit zu uns, hier nun in Bezug auf unser Anliegen, dem öffentlichen Wirtschaften in wirtschaftsorganisationsrechtlicher Perspektive einen angemessenen Platz in der Wirklichkeit einzuräumen.

Den Zusammenhang von Erkenntnisbildung und Wertbezug als ermöglichender Voraussetzung hat bereits der Klassiker der deutschen Soziologie Max Weber als ein von der südwestdeutschen neukantianischen Wissenschaftslehre geprägter Vordenker des Werturteilsfreiheitspostulates so gesehen. Man muss ihn dazu allerdings auch im Original lesen und verstehen.

Und ohne Konzeptionen eines „guten Lebens" und des gelingenden Zusammenlebens einer rechtlich und politisch geordneten sowie kulturell eingebetteten Gesellschaft der sozialen Inklusion ist daher der vorliegende thematische Gegenstand nicht abzuhandeln. Es geht immer auch um die Allokationsgerechtigkeit im Zusammenhang mit den Zugangschancen zur Nutzung von existenziell relevanten Infrastrukturen von allgemeinem Interesse im Raum.

Zum Gegenstand selbst sind gleich noch einige einleitende Vorbemerkungen zu machen.

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

Inhaltlich sind natürlich die Autorinnen und Autoren für die jeweiligen Beiträge verantwortlich. Das Ensemble der Verfasserinnen und Verfasser der Beiträge weist einerseits eine überwiegende Kontinuität zur 1. Auflage auf. Andererseits haben sich infolge der vergangenen Jahre auch neue Autorenkonstellationen ergeben. Allen Autorinnen und Autoren ist herzlich zu danken.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Der dreigliedrige Aufbau des Handbuchs folgt im Kern einer Struktur, die mit dem Teil II: „Grundlagen“ und dem Teil III: „Sektorale Betrachtungen“ die Hauptteile aufweist. Zuvor (I. „Gegenstand“) wird der Betrachtungsgegenstand geschichtlich beleuchtet und empirisch vermessen.

In diesem ersten Teil führt wie in der Erstauflage Gerold Ambrosius in die „Geschichte der öffentlichen Wirtschaft“ ein. Obwohl er wegen seiner Substanz im Rahmen seiner umfänglichen Art von bleibender Bedeutung ist, haben wir uns in der konzeptionellen Orientierung der 2. Auflage entschlossen, den Beitrag von Dietrich Dickertmann und Hans Gerhard Strohe „Messung und Umfang der öffentlichen Wirtschaft“ in der Erstauflage durch eine kürzere dichte Abhandlung von Ulf Papenfuß und Mia Wolfsdörfer mit dem Titel „Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung“ zu ersetzen. Den dritten Beitrag in diesem Teil „Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten“ liefern ebenfalls Ulf Papenfuß und Mia Wolfsdörfer.

Im zweiten Teil (II. „Grundlagen“) kommen unverändert die Einzeldisziplinen zu Wort, der Einsicht folgend, dass der Gegenstand angemessen nur multidisziplinär zu behandeln ist. Dabei kann es mit Blick auf die Theorien und die Methoden oder auf die Befunde bezogen auch zu Schnittmengen zwischen den verschiedenen Beiträgen der Einzeldisziplinen kommen, was zumindest partiell die Multidisziplinarität in eine Interdisziplinarität transformiert.

„Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft“ werden von Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder vorgestellt. Die volkswirtschaftliche Sicht auf die öffentliche Wirtschaft wird von Thomas Lenk und Oliver Rottmann („Volkswirtschaftslehre“) präsentiert. Die betriebswirtschaftliche Perspektive liefern Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen („Betriebswirtschaftslehre“). „Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen“ sind das Thema eines wirtschaftswissenschaftlichen Beitrags von Holger Mühlenkamp. Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling runden das Bild mit dem Beitrag „Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften“ ab.

Die Auswahl der Sektoren in Teil III folgt auch in der 2. Auflage gewissen Machbarkeitserwägungen. So bleiben einige Sektoren (sei es Bildung und Kultur, Friedhofswesen, Telekommunikation, Rundfunk usw.) u. a. aus Gründen des Umfangs weiterhin bewusst ausgespart. Gegenstand dieses Handbuchs sind nach wie vor der „Verkehr“ von einem Autorenkollektiv um Till Ackermann und Andreas Knorr, die „Kommunale Wasserwirtschaft“ von Ulrich Scheele und Robert Holländer, die „Kommunale Abfallwirtschaft“ von Robert Holländer, Ulrich Scheele und Holger Thärichen, die „Kommunale Wohnungswirtschaft“ von André Grüttner und Oliver Rottmann sowie „Öffentliche Kreditinstitute“ – jetzt in einer Überarbeitung des ursprünglichen Beitrages von Ulrich Kirchhoff in Zusammenarbeit mit Ludwig Theuvsen. Der in der Erstauflage zu findende Beitrag zum öffentlichen Gesundheitswesen wurde durch einen Beitrag „Öffentliche Krankenhäuser“ von Frank Schulz-Nieswandt, Dieter K. Tscheulin und Philipp M. Mähner ersetzt. Neu konnte in die Zweitauflage das wichtige Kapitel „Energie“ von Christian Theobald u. a aufgenommen werden. Dagegen konnte der Beitrag zum Rechtsrahmen der bundesdeutschen Wasserversorgung und Abwasserversorgung nicht in einer aktualisierten Form fortgeführt werden.

Nun seien, wie weiter oben angedeutet, noch einige Bemerkungen zum Erkenntnisinteresse der Konzeption des Handbuchs eingebracht.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Das Verständnis von Öffentlicher Wirtschaft bzw. vom Öffentlichen Wirtschaften ist geprägt durch das Spannungsfeld, das eröffnet ist zwischen den beiden Polen des institutionellen Blicks einerseits und des funktionalen Blicks andererseits. Es geht also um die Frage der Relation der Pflicht zur Gewährleistung als öffentliche Aufgabe auf der einen Seite und der konkreten Praxis der Sicherstellung als Formen der Aufgabenerledigung auf der anderen Seite.

Einerseits kann der trägerschaftliche Blick dominieren und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in staatlicher Trägerschaft zum konstitutiven Anker der Analyse erklären. Andererseits kann der Fokus auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in äqui-funktionalen Arrangements und somit in trägerschaftlich vielfältigen Formen (insbesondere im europarechtlichen und deutschrechtlichen Kontext von Vergaberecht, Beihilferecht und dem Recht eines regulierten Ausschreibungswettbewerbs als Praxis der Delegation der Erledigung öffentlicher Aufgaben) gelegt werden.

Die, historisch gesehen, keineswegs neue Differenz des institutionellen und des funktionalen Zugangs zum Gegenstand zwischen Gewährleistung und Sicherstellung zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft ist beträchtlich und nicht nur wirtschaftsorganisationsrechtlich sowie ordnungspolitisch folgenreich. Beiden morphologischen Zugangspfaden gemeinsam ist aber immerhin die Annahme, es gäbe öffentliche, zumindest öffentlich relevante Aufgaben, die einer Erfüllung bzw. Erledigung bedürfen. Selbst diese Annahme ist im Lichte der gesellschaftlich umkämpften genealogischen Ideengeschichte nicht selbstverständlich.

Mit Blick auf die Schnittfläche zwischen der Lehre öffentlicher Aufgaben und der Tradition der Gemeinwirtschaftslehre kann das Problem auch so reformuliert werden, dass die Erfüllung von Gemeinwirtschaftsaufgaben in öffentlicher, freier und privater, auch genossenschaftlicher Trägerschaft erfolgen kann. Einige Konturen der Diskussion um das sog. Inhouse-Prinzip, um Formen der Regulierung sowie um eine wettbewerbliche Marktöffnung wären hier systematisch einzuordnen. Hier kann man die Herausbildung einer eigenständigen Lehre eines Feldes des Infrastrukturrechts beobachten.

Die ältere Lehre der Gemischtwirtschaftlichkeit nimmt neuere Diskussionen zu den Formen von öffentlich-privaten Partnerschaften vorweg. Vieles ist zudem technologiegetrieben – im Zeitalter der Digitalisierung oft mehr als je zuvor – und im Zuge des sozialen Wandels komplizierter geworden und muss heute theoretisch differenzierter betrachtet werden.

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

Europapolitisch haben sich in den letzten Jahren mehrere, komplex verschachtelte Strukturprobleme, Krisenthemen und auch Erosionserscheinungen der Idee der EU ergeben. Die Zukunftschancen der EU sind umstritten. Es geht nicht mehr nur um wirtschaftsorganisationsrechtliche Fragen zwischen Konvergenz und Harmonisierung im Binnenmarkt (und ihrem Zusammenspiel mit einem EU-Sozialmodell). Es geht im Anthropozän um die Klimakrise, um die Dynamik der Migrations-

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

und Fluchtgeschehnisse, um die Erfahrung der Dependenzgrammatik der Welt als eines globalen Dorfs im Lichte der Externalitäten der Corona-Pandemie, um Krieg und Frieden in einer sich neu figurierenden multipolaren, die westlichen Demokratien von außen wie innen unter Druck setzenden Weltordnung. Diese Megatrends überschatten europapolitisch einerseits unser Thema des öffentlichen Wirtschaftens, aber andererseits – und dies erleben wir im Drama des Alltages der Menschen in Deutschland überaus deutlich – um die Erosion vieler ökonomischer, sozialer und kultureller Infrastrukturfelder. Das Thema von sog. kritischer Infrastruktur hat Konturen angenommen. Auch die Relevanz des Katastrophenschutzes als kollektives Anliegen hat ebenso zugenommen wie das Thema der „Commons" (als „Doing Gemeingüter").

Das Thema öffentlicher bzw. in existenziell bedeutsamer Weise öffentlich relevanter Güter und Dienstleistungen im Kontext der Idee der Daseinsvorsorge im allgemeinem Interesse des Gemeinwohls hat an Bedeutung nicht verloren, sondern ist in der Bedeutung signifikant gestiegen, und dies nicht nur für die volkswirtschaftliche Performanz, sondern auch für die kollektive Resilienz in einer kontingenten Welt, für die soziale Kohäsion, für das menschliche Kohärenzgefühl und für die entsprechenden Resonanzprobleme und für das Systemvertrauen der Zivilgesellschaft mit Blick auf den sozialen Rechtsstaat sowie schließlich für die ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit. Transformationsbedarf und Transformationsängste sind eng miteinander verknüpft.

An diesem Punkt der einleitenden Vorbemerkungen kann auch verständlich gemacht werden, wieso bzw. warum das marktökonomistisch reduzierte Effizienz-Thema außerhalb der Reinkultur der einzeldisziplinären Kapitel als eine zentrale konstitutive Kategorie im epistemologischen Selbstverständnis der Wirtschaftswissenschaften von durchgängiger Bedeutung ist. Vor allem in dem ideologisierten Streitfeld zwischen Gemeinwirtschaft und Privaterwerbswirtschaft, zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaften sind stereotypische Vor(aus)urteile wirksam.

Letztendlich muss jedoch die Gesellschaft als ein politisches Gemeinwesen – Demokratie ist nicht nur eine Regierungsform, sondern eine Lebensform – eine semantisch erweiterte Effektivität denken. Das Thema der Gemeinwohl-Orientierung des Wirtschaftens lässt sich von einer transformativen Politik der Sorge um die Welt nicht lösen. Wenn Ökonomie eine Optimierungswissenschaft ist, dann muss gesellschaftlich geklärt werden, auf welche Ziele hin die Semantik der Effizienz im Rahmen einer nachhaltigen Effektivität bezogen sein soll.

Bleiben einige Sektoren in der Konzeption des vorliegenden Handbuchs ausgespart, so sind mit Blick auf die institutionelle bzw. funktionale Gegenstandsbestimmung des öffentlichen Wirtschaftens also weitere volkswirtschaftlich hoch bedeutsame Sektoren explizit und intentional unberücksichtigt geblieben.

Das vorliegende Handbuch fokussiert auch in der 2. Auflage auf die Rolle der öffentlichen Hände im Wirtschaften der öffentlich relevanten Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge.

Die Sozialwirtschaft und andere Formen der Not-for-Profit-Wirtschaft sowie das Genossenschaftswesen werden, trotz durchaus denkbarer und plausibler Argumentationen zu den Schnittflächen (z. B. im Lichte einer Logik der einzelwirtschaftlichen Sachzieldominanz bzw. mit Blick auf die wohlfahrtspolitisch relevanten positiven Externalitäten) dennoch nicht abgehandelt. Die Gründe verweisen im Kern auf die soeben skizzierte Gegenstandsbestimmung. Das sind theoriefundierte konzeptionelle Gründe. Es gibt auch praktische Erwägungen: Zur Sozialwirtschaft ist im Nomos Verlag jüngst

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

die 2. Auflage eines Handbuchs erschienen; zum Genossenschaftswesen ist 2023 ein umfangreiches multi-disziplinäres Handbuch im Springer-Verlag erschienen, wobei die 2., überarbeitete, erweiterte und ergänzte Auflage bereits in Vorbereitung ist. Zu vielen anderen Themen, die mit dem Feld der Daseinsvorsorge verwoben sind, liegen Handbücher vor.

Wir haben die Sektoren des Wohnens und das Gesundheitswesens aufgenommen, da hier öffentliche Unternehmen eine bedeutsame Rolle spielen. Aber genau aus diesem Grund ist der Beitrag zum Gesundheitswesen nunmehr in neuer Konzeption und veränderter Autorenschaft mit dem Fokus auf öffentliche Krankenhäuser im Kontext sich wandelnder Versorgungslandschaften eingefügt worden.

Im Fall der Langzeitpflege und auch der Hilfe für Menschen mit Behinderungen geht es doch deutlicher um regulierte Quasi-Märkte, in denen der Wettbewerb zwischen freien und privaten Trägern gegenüber der öffentlichen Sicherstellung der Leistungserbringung dominiert. Deshalb bleiben auch in der 2. Auflage diese sozialpolitisch bedeutsamen Sektoren ausgeklammert.

Am Ende dieser einleitenden Vorbemerkungen wollen wir als Herausgeber – und hier ist nun der Ort, um den herausgeberschaftlich ausscheidenden Kollegen Markus Krajewski herzlich für seine bisherige Mitwirkung dankend zu verabschieden (als Autor ist er ja in der 2. Auflage weiterhin dabei) und den hinzukommenden Herausgeber Ulf Papenfuß für seine Mitwirkungsbereitschaft begrüßend zu danken – noch einmal allen beteiligten Akteurinnen und Akteuren herzlichen Dank sagen. Mit Blick auf die Leser und Leserinnen, die das Werk nutzen werden, wünschen wir einen relevanten Ertrag in der Lektüre. Der Kritik werden wir uns weiterhin lernfähig öffnen.

Auch hoffen wir, dass der Idee des öffentlichen Wirtschaftens durch dieses Handbuch etwas mehr Wertschätzung und Respekt gezollt wird als es oftmals im langen Zeitalter der Ideologien seit der Sattelzeit der Französischen Revolution der Fall war und ist.

Als zur Skepsis verpflichtete Wissenschaft wissen wir sehr genau zwischen Idee und sozialer Wirklichkeit zu unterscheiden. Zur Forschung zu dem vorliegenden Gegenstand gehört auch das historische Wissen u. a. um Prozesse der sinnentstellenden Transformationen und um erwerbswirtschaftsorientierte Konvergenzen im öffentlichen Wirtschaften, die eigentlich im Dienste der Daseinsvorsorge stehen sollte. Dieser „Dienstgedanke“ als wirtschaftskulturelle Bindung geht dann durch die nicht nur formalen, sondern materialen, also in Bezug auf den Programmcode bzw. den institutionellen Habitus substanziellen und somit handlungslogischen Privatisierungen verloren. Formen, Motive, Anreizstrukturen und die Folgen eines Managementfehlverhaltens sind wie in der privaten Wirtschaft auch im Bereich der Öffentlichen Wirtschaft immer wieder ein gravierendes Problem, und zwar dergestalt, dass die Idee der öffentlichen Daseinsvorsorge zu einer normativen und sodann faktischen Entwertung getrieben wird. Und die Politik trägt oftmals und immer wieder ihren Teil zu diesen Fehlentwicklungen bei, auch, weil sie die Idee nicht versteht oder interessensbedingt erst gar nicht verstehen will. Sollte das Handbuch zur Bewältigung dieser und anderer Herausforderungen beitragen, wäre dies mehr, als wir am Beginn unseres gemeinsamen Projekts zu hoffen wagten.

Juni 2026
Die Herausgeber

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Inhaltsverzeichnis

Einführende Vorbemerkungen 5

I. Gegenstand

I.1 Geschichte der öffentlichen Wirtschaft 21
Gerold Ambrosius

I.2 Öffentliche Unternehmen in Deutschland: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten, Investitionen, Umsatz und Verschuldung 53
Ulf Papenfuß und Mia Wolfsdörfer

I.3 Öffentliche Unternehmen im internationalen Vergleich: Ein Überblick zu Anzahl, Beschäftigten und Unternehmenswerten 65
Ulf Papenfuß und Mia Wolfsdörfer

II. Grundlagen

II.1 Rechtliche Grundlagen der öffentlichen Wirtschaft 83
Markus Krajewski, Kathrin Kraus und Nicolas Sonder

II.2 Volkswirtschaftslehre 149
Thomas Lenk und Oliver Rottmann

II.3 Betriebswirtschaftslehre 185
Dorothea Greiling, Christina Schaefer und Ludwig Theuvsen

II.4 Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen 227
Holger Mühlenkamp

II.5 Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften 277
Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling

III. Sektorale Betrachtungen

III.1 Verkehr 325
Till Ackermann, Daniel Brand, Marcus Gersinske, Javier Manuel Heller, Heike Höhnscheid, Steffen Kerth, Andreas Knorr, Andreas Lueg-Arndt, Martin Schäfer und Meinhard Zistel

III.2 Die kommunale Wasserwirtschaft vor neuen Herausforderungen 427
Ulrich Scheele und Robert Holländer

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

III.3 Von der Abfallwirtschaft zur Kreislaufwirtschaft – Herausforderung für die Kommunen … 491
Robert Holländer, Ulrich Scheele und Holger Thärichen

III.4 Kommunale Wohnungswirtschaft …… 527
André Grüttner und Oliver Rottmann

III.5 Energie …… 553
Christian Theobald, Pascal Bartz, Franziska Klapperich, Fritjof Waechter, Julia Woppmann und Sotiris Zakynthinos

III.6 Öffentliche Kreditinstitute …… 623
Ulrich Kirchhoff und Ludwig Theuvsen

III.7 Öffentliche Krankenhäuser …… 669
Frank Schulz-Nieswandt, Dieter K. Tscheulin und Philipp M. Mähner

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren …… 697

Sachregister …… 703

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

II.5
Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften

Frank Schulz-Nieswandt und Dorothea Greiling

Abstract | Der Beitrag analysiert interdisziplinär das Feld des öffentlichen Wirtschaftens, ordnet dies vor dem Hintergrund einer langen Tradition des »Markt versus Staat«-Antagonismus in komplexere und differenzierte Diskursmodelle angesichts des Trägerpluralismus der Daseinsvorsorge zwischen Gewährleistung und Sicherstellung bzw. zwischen institutioneller und funktioneller Sichtweise ideengeschichtlich, wirtschaftorganisationsrechtlich und mit Blick auf die politische sozialkonstruktive Praxis der Bestimmung öffentlicher Aufgaben in Bezug auf öffentliche, öffentlich relevante, meritorische bzw. politische Güter und Dienstleistungen im sozialen Wandel ein. Damit wird auch die Werteorientierung im Denkstil der Ökonomie als Optimierungswissenschaft hinsichtlich Effizienz und Effektivität herausgearbeitet.

Stichworte | Sozialwissenschaftlicher Blick als interdiszplinäre Feldanalyse, Markt versus Staat, Dritter Sektor, Daseinsvorsorge, öffentliche Aufgaben, Sicherstellung, Gewährleistung, Governance, Regulierung, Wohlfahrtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Ideengeschichte und Realtypologie der Staatsverständnisse, Morphologie der Unternehmenstypenvielfalt

1. Einleitende Vorbemerkungen orientierender Art

Einleitend wurden im vorliegenden Handbuch von den Herausgebern nur knappe Bemerkungen zur Bestimmung des Gegenstandes des Öffentlichen Wirtschaftens formuliert. Sie sollten in dieser Kürze gleich zu Beginn angesichts der gar nicht einfach empirisch zu erfassenden und kognitiv zu ordnenden sozialen Wirklichkeit der Gewährleistung der Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge orientieren. Mit einer solchen einleitenden Kürze ist das dahinterstehende Problem allerdings nicht erledigt. Der Gegenstand ist wie jede soziale Wirklichkeit geschichtlicher Natur und ist folglich weder sozialontologisch (Wesen des Objekts) noch epistemologisch (Erkenntniszugänge zum Objekt) alles andere als in trivialer Eindeutigkeit zu fassen.

Insofern muss sich die Betrachtung nochmals in vertiefender Weise der Morphologie des Gegenstandes widmen (zur Morphologie: Schulz-Nieswandt 2025a). Dies gelingt nicht einzeldisziplinär, sondern erfordert einen fachlich übergreifenden integrativen und ganzheitlichen Blick. Wir möchten nicht soweit gehen, eine anthropologische (kulturgeschichtliche und kulturvergleichende Perspektiven aufgreifende) Verklammerung zu leisten. Denkbar – wie bei dem Formprinzip der Genossenschaft – wäre das schon (vgl. Schulz-Nieswandt in Blome-Drees et al. 2023). Denn, in der rechtsgeschichtlichen Tradition von Otto von Gierke (dazu Peters 2002; Schröder 2022) stehend, ist das Formprinzip der Herrschaft des Staates ebenso ubiquitär und eben auch als Träger des Wirtschaftens seit den

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

neolithischen Hochkulturen universalhistorisch präsent. Jedoch ist ein übergreifender sozialwissenschaftlicher Blick durchaus angebracht, um der Komplexität des Gegenstandes besser – als es in additiver, gar fragmentierter Zusammenstellung der wichtigen und bedeutsamen einzeldisziplinären Zugänge der Fall wäre – Rechnung zu tragen. Ins Zentrum der Betrachtung rückt aufgrund der Fokussierung auf die morphologisch fassbare Logik des (Öffentlichen) Wirtschaftens eine Sozialökonomie als Kerngebiet der Sozialwissenschaft.

In einem gewissen Sinne holt der vorliegende Beitrag – in der Mitte des Handbuchs platziert – einerseits die Vertiefung der dichten Anmerkungen in der Einleitung der Herausgeber nach. Andererseits geht es aber um den erweiterten Blick auf den Gegenstand. Diesen erweiterten Blick bezeichnen wir als sozialwissenschaftliche Morphologie. Es geht einerseits um die traditionelle Idee einer Gegenstandsbestimmung: Was ist das Objekt der wissenschaftlichen – also methodologisch reflektierten und methodisch kontrollierten – Analyse? Aber es geht andererseits um die Epistemologie (Rheinberger 2007) – was mehr und auch anderes meint als traditionelle Erkenntnistheorie – des Objekts: Was sind die konstituierenden Erkenntnisinteressen? Welche, um mit Max Weber neu-kantianisch zu sprechen (Schulz-Nieswandt 2025a), kulturbedeutsamen Wertbezüge spielen hier implizit (krypto-normativ) oder explizit eine transzendentale Rolle? Was sind relevante Sinnzusammenhänge im geschichtlich angemessenen Verstehen des sozialen Geschehens wirtschaftlicher Gebilde? Welche ideologischen Vektoren und sozialen Strömungen tragen, wissenssoziologisch betrachtet, die Diskurse um Staat, Wirtschaft und Gesellschaft? Welche geschichtlichen Pfadabhängigkeiten, aber auch Strukturbrüche zeichnen sich (kultursemiotisch definiert) im Hintergrund oder gar in der Tiefe der sozialen Grammatik des dynamischen Geschehens ab?

2. Grundüberlegungen zur Topographie des Beitrages im Gefüge der disziplinären Zugänge

Öffentliches Wirtschaften ist Gegenstand der Analyse verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen. Im Handbuch kamen bislang geschichts- und rechtswissenschaftliche Perspektiven ebenso zur Wirkung wie wirtschaftswissenschaftliche (volks- und betriebswirtschaftliche Betrachtungen umfassende) Analysen vor. Und in den sektoralen Kapiteln replizieren sich diese unterschiedlichen disziplinären Sichtweisen mit Blick auf einzelne Dimensionen und Aspekte des jeweiligen Politikfeldes. Damit ist das Spektrum möglicher Zugänge zum Gegenstandsbereich des Öffentlichen Wirtschaftens noch nicht erschöpft. Also nochmals: Nicht als methodisch unbefriedigende Residualdisziplin, sondern eher im Sinne einer übergreifenden und integrierenden und in einem gewissen Sinne nochmals epistemologisch fundierenden Weise soll nunmehr ein sozialwissenschaftlicher Blick auf das Öffentliche Wirtschaften geworfen werden.

Nun ist die Disziplin der Sozialwissenschaft a priori nicht klar definiert. Und es stellt sich zum Teil – wenn man[1] nicht nur auf Themen, sondern auf Theoriebezüge in der Wirtschafts-, Rechts-

1 Exemplarisch ist das Forschungsfeld Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance. Es beschäftigt sich mit den spezifischen Steuerungsherausforderungen, um nachhaltig eine effektive und effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu sichern. Die Steuerungsherausforderungen haben in den vergangenen Jahren durch die Tendenz zu Auslagerungen in Tochter- und Enkelgesellschaften massiv zugenommen. Unter Beachtung der Sachzieldominanz gilt es, Sach- und

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

und Geschichtswissenschaft abstellt – die Frage, ob es abgegrenzt eine originäre Sozialwissenschaft überhaupt gibt oder ob es sich bei der Sozialwissenschaft um ein multi-disziplinäres Integrationsfach handelt. Dann kämen hierbei nicht nur weitere Disziplinen – wie die der Soziologie und der Politikwissenschaft sowie der Psychologie – zur Wirkung, sondern die Disziplinen werden verschachtelt. Allerdings ist die Transformation von Multidisziplinarität in echte Interdisziplinarität bis heute mehr Chimäre als Realität im Wissenschaftsbetrieb. Dennoch ist genau dies hier konzeptionell angedacht. Daher kommen durchaus historische, ökonomische sowie rechtliche Gegenstandsdimensionen wiederum zum Tragen, aber anders, perspektivisch breiter und, kulturwissenschaftliche Aspekte andeutend, in einem zum Teil dekonstruktiven Sinne tiefer eingeordnet als üblich. Einige Passagen sind im Sinne einer Sozialökonomie verfasst, andere sind deutlich außerhalb eines ökonomischen Mainstreams angelegt.

Wenn die Rolle dieses Handbuchkapitels – topographisch (also quasi „verortend") im Gefüge der verschiedenen möglichen Zugänge zum Gegenstandsbereich – in diesem Sinne verstanden wird, so wird wohl auch verständlich werden können, dass wir die distinktiven Schnittstellen, aber auch die vereinenden Schnittflächen zu den anderen disziplinären Kapiteln im Handbuch aufzuzeigen und aufzugreifen versuchen müssen. Damit erhält die sozialwissenschaftliche Perspektive zugleich eine verklammernde Funktion, zum Teil auch die Funktion eines Zwischenfazits, bevor eine sektoral differenzierte Sicht auf das öffentliche Wirtschaften beginnt.

Das Kapitel versucht also, eine Gegenstandsbestimmung zum komplexen Feld des öffentlichen Wirtschaftens vorzunehmen, indem erweiterte sozialwissenschaftliche Perspektiven spezifisches Licht auf den Gegenstandsbereich werfen sollen. Dies ist angesichts des ständigen Wandels – der morphologisch (Thiemeyer 1972; Engelhardt 1973; Schwarz 1979, S. 9 ff.; Nagel 1992), also gestalttheoretisch (Metz-Göckel 2008), zu beachten ist – *ex definitione* schwer.

Es geht um den, über allen Wandel hinweg, phänomenologisch (Godina 2012; Ploder 2014) zu bestimmenden Wesenskern. Anvisiert wird eine Bestimmung des Gegenstandes zur Verknüpfung

- des konstitutiven Aspektes der gemeinwirtschaftlichen Sachzieldominanz in Bezug auf die öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, welches ein bedeutsamer Sachverhalt ist, der im Kapitel von Holger Mühlenkamp (→ II.4 Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen) zur Problematisierung der oftmals apriorischen Ineffizienzhypothese des öffentlichen Wirtschaftens deutlich wird,
- mit einer unternehmenseigentumsbezogenen Dominanz der öffentlichen Trägerschaft.

Inhaltlich gehören im weiteren Sinne auch öffentlich-private Hybride (z. B. Öffentlich-Private Partnerschaften [ÖPP], gemischtwirtschaftliche Unternehmen), die eine gemischte Eigentümer- bzw. Trägerstruktur haben, zum Gegenstandsbereich dazu.

Trotz einer an Bedeutung gewonnenen *funktionalistischen* Sicht der gewährleistungsstaatlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die den öffentlichen Trägerschaftscharakter in institutionellen Arrangements des Wirtschaftens in den Hintergrund rücken lässt, soll hier auf den *Wesenskern einer öffentlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben* nicht verzichtet werden, auch um eine gewisse Kohärenz in den

Formalziele bestmöglich aufeinander abzustimmen. Public Corporate Governance bildet dabei den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen zur Steuerung, Überwachung und Leitung von rechtlich und/oder wirtschaftlich selbstständigen Unternehmen der öffentlichen Hand. Es geht dabei um die Spielregeln für eine gute Unternehmensführung.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Betrachtungen, wie sie in den einzelnen Handbuchkapiteln zum Ausdruck kommen, herzustellen. Blicken wir zurück auf die vorausgegangenen und noch nachfolgenden Kapitel, so wird deutlich, wie schwer der Gegenstand zu fassen ist und welche Vielfalt von Zugängen zu ihm möglich und sicherlich auch notwendig ist.

Einige Analyseergebnisse sind hierzu nochmals aufzugreifen.

Im vorliegenden Handbuch skizziert das Kapitel von Gerold Ambrosius die historische Entwicklung des Gegenstandsbereichs. Ambrosius, der den Schwerpunkt auf die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft ab dem 19. Jahrhundert (zu dieser *Sattelzeit,* von der die Geschichtswissenschaft im Sinne einer konstitutiven Ursprungsphase für die weitere Entwicklung spricht: Osterhammel 2010; Vahrenkamp 2011) legt und damit das Zeitalter des Merkantilismus außen vorlässt, in dem es öffentliche Unternehmen primär aus fiskalpolitischen Motiven gab, zeigt, dass bereits im Kaiserreich öffentliche Unternehmen als integraler Bestandteil einer grundsätzlich liberal-wettbewerblichen, privat-marktwirtschaftlichen Ordnung galten und seitdem ein konstitutives Element einer gemischten Wirtschaftsordnung sind. Der heutige Umfang der öffentlichen Wirtschaft ist nicht das Ergebnis einer konsistenten Ordnungspolitik, sondern ein historisch gewachsenes Konstrukt. Dies erschwert die Gegenstandsbestimmung, weil dahinter keine zeitverlaufskonstante ideengeschichtliche Logik steht, sondern Ausmaß und Umfang der öffentlichen Wirtschaft von der Interpretation dessen, was als durch öffentliche Träger zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben eingestuft wird, abhängen. Als gemeinsame Konstante seit dem 19. Jahrhundert sieht Ambrosius an, dass öffentliche Unternehmen als marktnahes Instrument öffentlicher Politik durchgängig korrigierende, ergänzende und stabilisierende Aufgaben wahrgenommen haben.

In den noch folgenden sektoralen Kapiteln (zu Verkehr, Wasser/Abwasser, Abfall, Banken, Wohnen, Krankenhäuser [Schulz-Nieswandt 2025b etc.; Fabry/Augsten 2011), die jeweils nicht ohne Thematisierung des historischen Wandels und der rechtlichen Regime auskommen und, wenngleich unterschiedlich stark, auch den technologischen Wandel berücksichtigen müssen, wird die differenzierte Welt der öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Gebilde deutlich. Was als öffentliche Aufgabe verstanden wird, erfährt im Zeitablauf unterschiedliche Interpretationen, wie sich dies beispielsweise im Wandel der Interpretation der öffentlichen Aufgaben in der öffentlichen Kredit- oder Wohnungswirtschaft zeigt. Im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturunternehmen hat der europäische Binnenmarkt mit dem Paradigmenwechsel vom klassischen öffentlichen Unternehmen hin zu öffentlich regulierten Unternehmen zu erheblichen Schwerpunktverlagerungen und Re-Interpretationen, was als öffentliche Aufgabe bzw. öffentliche Dienstleistung im Allgemeininteresse zu verstehen ist, geführt (Cox 1999).

Ebenso zeigt sich, dass in den fachdisziplinären Kapiteln in diesem Band (Volkswirtschaftslehre, unter besonderer Beachtung der Finanzwissenschaft, der Betriebswirtschaftslehre und der Rechtswissenschaft) die spezifische institutionelle Widmung als Wesensmerkmal dient, auch wenn diese jeweils wissenschaftszweigspezifisch unterschiedlich gerahmt und letztendlich im Diskurs und im Zuge der institutionellen Praktiken konstruiert wird.

Eine Gegenstandsbestimmung des Umfangs der öffentlichen Wirtschaft nimmt ebenfalls der Beitrag von Dickertmann und Strohe (in der 1. Aufl.; vgl. in der vorliegenden 2. Aufl. den Beitrag von Papenfuß und Wolfsdörfer i I.2) vor, der sich mit der Messung dieses Umfangs der öffentlichen

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Wirtschaft beschäftigt (umfassend auch Dickertmann/Strohe 2016). Dickertmann und Strohe zeigen eindrücklich, dass das vom Statistischen Bundesamt seit 2011 praktizierte Schalenmodell nur zu einer unzureichenden, intransparenten Erfassung des Umfangs der öffentlichen Wirtschaft führt, da Teilbereiche des öffentlichen Wirtschaftens (z. B. öffentliche Unternehmen der Kreditwirtschaft [Deutsche Bundesbank, Sonderinstitute des Bundes und der Länder, Landesbanken und Sparkassen]), der Versicherungswirtschaft oder des öffentlichen Rundfunks in der amtlichen Statistik nicht erfasst werden.

Die Dynamik der politischen Konstruktivismen mit Sicht auf den Gegenstandsbereich zeigt sich auch transnational. Der internationale Blick auf das öffentliche Wirtschaften (in der 1. Aufl.) belegt die Relevanz der öffentlichen Wirtschaft für elf europäische Länder anhand von statistischen Daten. Nach den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) werden Daten zur Anzahl öffentlicher Unternehmen und zur Mitarbeiterzahl vergleichend präsentiert und, sofern vorhanden, um Angaben zur Verschuldung, Umsatzvolumen, Bilanzsumme, dem Investitionsvolumen und dem Unternehmenswert ergänzt. Insgesamt zeigt sich trotz aller Heterogenität die Relevanz großer Bundesunternehmen und die, rein anzahlmäßig gesehen, besondere Bedeutung öffentlicher Unternehmen auf der kommunalen Ebene in Deutschland und Österreich aber auch in einigen anderen EU-Staaten (Wollmann 2020). Letztere spielen auch im Beitrag von Ambrosius (in der 1. Aufl. und auch in diesem Band → I.1. Geschichte der öffentlichen Wirtschaft) zur Entwicklung der öffentlichen Wirtschaft eine wichtige Rolle. Rekommunalisierungs- und Reverstaatlichungswellen seit der Jahrtausendwende haben dazu beigetragen, dass – ohnehin nie vollständig unkontrovers – nicht mehr ungebrochen ein Privatisierungsstreben als Leitmaxime gilt (Bird 2020; Schaefer/Theuvsen 2012). Die Auffassung, dass öffentliche Unternehmen unter bestimmten Bedingungen durchaus die effizientere Alternative zur öffentlichen Aufgabenerfüllung sein können, erlebt hier eine Renaissance (siehe hierzu den Beitrag von Mühlenkamp in diesem Handbuch sowie Bernier 2014; Grönblom/Willner 2014; Mühlenkamp 2015).

Die vorliegenden Handbuchbeiträge (vgl. auch die Analysen von Papenfuß und Wolfsdörder in I.2 und I.3 in der vorliegenden Aufl.) zeigen die komplexe, weil einerseits differenzierte, vielschichtige, andererseits hoch interdependente Gestalt des Gegenstandes des Öffentlichen Wirtschaftens.

Vor diesem Hintergrund stellen sich epistemologsich grundlegende Fragen. Und es wird sogleich deutlich, wie sich die sozialwissenschaftlichen Blickweisen gegenüber den Einzeldisziplinen als erweiterte, tatsächlich breitere und tiefere Zugangspfade verstehen lassen. Vielleicht kann man die Einzeldisziplinen als spezialisierte Vertiefungen der übergreifend-interdisziplinären Sozialwissenschaft verstehen und einordnen.

Eine perfekte Passung von Gegenstand und theoretischem Begriffssystem ist nicht zu erreichen, da die soziale Wirklichkeit von Vielfalt und Volatilität geprägt ist. Morphologische Bestimmungen können nie frei sein von transzendentalen Werten (im Sinne neu-kantianischer Wissenschaftslehre [Kubalica 2013]), die Erkenntnisse überhaupt erst ermöglichen (Schulz-Nieswandt 2025a). Was als öffentliche Aufgabe betrachtet wird, ist zudem ein immanent politisches Unterfangen. Aber es sind im Rahmen einer solchen politischen Theorie der Definition der öffentlichen Aufgaben nicht allein Interessen, analysiert im methodischen Horizont eines akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) oder im Lichte von Giddens Strukturationsansatz (Lamla 2003), die die soziale Konstruktion

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

konstituieren. Vielmehr sind es Ideenzusammenhänge, Werthorizonte und Normstrukturen, die den Diskurs (post-struktural verstanden als disponierende Machtordnungen von Denk-, Wissens- und Wahrnehmungsmodellen) und die sozialen Praktiken und Institutionalisierungen dieses Ringens um soziale Wirklichkeit bahnen (Kammler/Parr/Schneider 2014). Das Verständnis dieser diskursiven Konstruktionsprozesse zu re-konstruieren, dürfte der spezifische Beitrag der Sozialwissenschaften zum Themenfeld der Öffentlichen Wirtschaft sein.

3. Vektoren einer morphologischen Feld- und Gebildebestimmung

Ein Handbuch zur „Öffentlichen Wirtschaft" hat historische Vorläufer (Fuchs 1908f.; Pahl und Mendelson für den Vorstand des Gesamtverbandes der Arbeitnehmer der öffentlichen Betriebe und des Personen- und Warenverkehrs [Pahl/Mendelson 1930]; Osterkamp/Kühne 1960), wobei das Werk von 1930 eher als Nachschlagewerk konzipiert war und das 1960 erschienene Handbuch in Band 1 sich durch eine stärkere wirtschaftstheoretische Orientierung auszeichnet (Oettle 1999, S. 22). Erinnert sei auch an das von Chmielewicz und Eichhorn herausgegebene „Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft" (Chmielewicz/Eichhorn 1989). Neuerdings ist auch das Handbuch Daseinsvorsorge als deutschsprachige Publikation anzuführen (Neu 2022).

Öffentliche Betriebe in all ihren Ausprägungen sind auch Gegenstand diverser Stichwörter der verschiedenen Auflagen des von Peter Eichhorn gemeinsam mit Carl Böhret, Hans-Ulrich Derlien, Peter Friedrich, Albert von Mutius, Günther Püttner und Heinrich Reinermann herausgegebenen Verwaltungslexikons (Eichhorn et al. 1985; 1991; 2003).

Das Thema des vorliegenden Handbuchs steht somit zugleich in alter fundamentalkontroverser Tradition. Sachfragen der öffentlichen Wirtschaft wurden sowohl von Betriebswirten als auch Volkwirten bereits seit den 1920er Jahren diskutiert, wobei es in der Betriebswirtschaftslehre einen erbitterten Methodenstreit gab, ob diese „nur" eine Privatwirtschaftslehre sei (Rieger 1928) oder auch andere Wirtschaftssubjekte einschließt (Heinrich Nicklisch, Walter Mahlberg [Mahlberg 1926], in den 1950er Jahren Erich Gutenberg [siehe hierzu Oettle 1999, S. 19 f.]). Als prominente Vertreter der Volkswirtschaftslehre zu dieser Zeit sei auf Hans Ritschl (Ritschl 1931), Julius Landmann (Landmann 1932) und Gerhard Weisser (Weisser 1949) verwiesen (Oettle 1999, S. 21). In der Betriebswirtschaftslehre nahmen Fragen der Quantifizierung nicht monetärer Zwecksetzungen und damit des Rechnungswesens öffentlicher Betriebe bereits ab den 1920er Jahren einen hohen Stellenwert ein. Stellvertretend sei auf die Arbeiten von Ernst Walb (Walb 1926), Ludwig Mühlhaupt (Mühlhaupt 1939; 1987) und Rudolf Johns (Johns 1943) verwiesen. Der Raum der Diskurse um die Bestimmung des Feldes der öffentlichen Wirtschaft – immer schon reflektiert in den Diskussionen des Wissenschaftlichen Beirates der GÖW (Püttner 2008) und des BVÖD (GÖW/BVÖD 1986 ff.; 2007 ff.) – soll im Folgenden durch Darlegung einiger konstitutiver Vektoren umrissen werden. Die nachfolgende Analyse ist morphologisch angelegt.

Unternehmensmorphologisch (vgl. auch in Blome-Drees et al. 2023) lassen sich, wissenssoziologisch betrachtet, Betriebe aus folgenden Perspektiven beschreiben:

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

1. Anhand von (mehr oder weniger) objektiven Strukturmerkmalen,
2. hermeneutisch aus ihrem institutionellen und/oder subjektiv gemeinten Sinn und gemäß ihres verhaltensfaktischen Sinns sowie
3. hinsichtlich des Passungsverhältnisses von Sinn und Form[2], aus dem sich ein Gestaltcharakter ergibt.

Der ersten Perspektive lassen sich all jene Versuche zuordnen, die eine Gegenstandsbestimmung anhand der Ausgliederung aus dem Trägerhaushalt (Nettobetriebe), der Art der Finanzierung (Umsatzerlöse statt Steuern) oder der Markt- und Gutseigenschaften (z. B. Theorie natürlicher Monopole: [Michalczyk 2010]) vornehmen (siehe auch den Beitrag II.3 von Greiling/Schaefer/Theuven in diesem Handbuch). Die zweite Perspektive setzt an ideellen und realen Zielsetzungen an. Die dritte Perspektive thematisiert die Passung zwischen der Organisationsform und den unternehmenskulturellen Werten. Dies geht über eine rein strategisch-instrumentelle und damit über eine funktionalistische Perspektive hinaus, die nicht selten Institutionen auf die optimale Allokation knapper Ressourcen reduziert und komplexere Wechselbeziehungen ausblendet. Die dritte Perspektive, die zweite Sicht aufnehmend, betrachtet dagegen die öffentlichen Unternehmen mit Blick auf die konstitutive identitätsbildende Sicht der öffentlichen Aufgaben im gemeinwirtschaftlich relevanten Sinne und betont die zu dieser teleologischen Identität (Sachzieldominanz als kulturellen Kern des unternehmerischen Selbst-Konzepts) notwendigen Passung der Form. Dies entspricht der unternehmensmorphologischen Theorietradition, die unter Gestaltwahrheit die Passungsoptimierung von Sinn und Form als Gestaltbildung versteht.

3.1. Gemeinwirtschaft und Gewinnerzielung

Der Titel der „Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen" (ZögU), nun transformiert, den alten Kern aber auch fortführend, in die „Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl" (dazu auch Schulz-Nieswandt 2020), indiziert die komplizierte Lage der Gegenstandsbestimmung. Öffentliche Unternehmen können, müssen aber nicht gemeinwirtschaftlich sein. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind unmittelbar auf eine Sozialnutzenstiftung ausgerichtet. In prozessualer Hinsicht versteht Oettle unter Gemeinwirtschaftlichkeit jene Wirtschaftsweise, die auf eine solidarische Nutzenstiftung ausgerichtet ist und zugleich nicht kommerziellen Zwecken dient (Oettle 2003, S. 414). Der Begriff (vgl. auch Schulz-Nieswandt 2021) der Gemeinwirtschaft (Schulz-Nieswandt 2026a) kann nach Oettle in institutioneller Hinsicht unterschiedlich verstanden werden. Erstens auf der Makroebene als ein genossenschaftliches oder staatssozialistisches System der Gesamtwirtschaft, zweitens als jener Sektor einer (sozialen) Marktwirtschaft, der gemeinwirtschaftliche Verhaltensweisen an den Tag legt, und drittens als jene Betriebe, die sich unmittelbar der Nutzenstiftung für Dritte verschrieben haben (Oettle 2003, S. 414 f.) Das inhaltliche Gegenstück zur Gemeinwirtschaftlichkeit ist die Eigenwirtschaftlichkeit, d. h. eine Dominanz der Ausrichtung auf den Unternehmenserhalt (Eichhorn 2003, S. 756).

2 Ontologisch (in der daseinsphilosophischen Tradition der hylemorphen [auf die Passung von Form und Inhalt, von Existenz und Essenz abstellende] Metaphysik) dazu in Schulz-Nieswandt 2022; 2023c; 2024b; 2024d.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Der Kreis der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen ist nicht deckungsgleich mit den öffentlichen Unternehmen und umfasst beispielsweise auch andere gemeinwirtschaftliche Unternehmen wie das Bindewort *und* im Titel der „ZögU" deutlich macht. In der englischen Übersetzung der „ZögU" wird die Gemeinwirtschaftlichkeit auf das unternehmenscharakterologisch gemeinte Eigenschaftsmerkmal *Not-for-profit* reduziert. Öffentliche und andere gemeinwirtschaftliche Unternehmen verfolgen oft eine duale Zielsetzung bzw. das Formalziel hat die Stellung einer existenzsichernden Nebenbedingung, da gemeinwirtschaftliche Unternehmen ihre sozialnutzenstiftenden Leistungen zum Nutzen Dritter anbieten, aber gleichzeitig auf den Erhalt der Unternehmenssubstanz achten müssen (Eichhorn 2003; Greiling 2009).

Gemeinwirtschaftlich ist wiederum von gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung zu trennen (siehe zu den steuerrechtlichen Aspekten den Beitrag II.1 von Krajewski in diesem Handbuch). Als gemeinnützig gelten im Sinne von § 52 Abgabenordnung jene Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet unmittelbar zu fördern. Organisationen müssen die gemeinnützigen Zwecke selbstlos, unmittelbar und ausschließlich verfolgen. Öffentliche Unternehmen können, aber müssen nicht gemeinnützig sein. Historisch gesehen gibt es Wandlungsprobleme bei der Bewertung, wie das Beispiel der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft zeigt.

Die schwierige Grenzziehung zwischen gemeinwirtschaftlichem Handeln und steuerrechtlichen Grauzonen zeigt sich beispielsweise bei der Bewertung der strategisch erwünschten, wenngleich europa- und verfassungsrechtlich umstrittenen (Bracksiek 2012) internen Subventionen in den Stadtwerken als Multi-Sparten-Konzern, die als steuerlicher Querverbund (Schauer 1989; Bundschuh 2014) in der deutschen und österreichischen Kommunalwirtschaft etabliert sind. Die Abgrenzung des erwerbswirtschaftlichen und gemeinnützigen Bereichs ist auch in den Unternehmen der freien Wohlfahrtspflege als bedeutender Teil des Dritten Sektors (Schulz-Nieswandt/Thimm 2023) im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge (Neu, 2022) ein ständiges Thema (Schulz-Nieswandt 2023d; zur Sozialwirtschaft: Schulz-Nieswandt 2024c).

Wie sich zeigen wird, ist es das Verständnis der Gewinnerzielung als notwendige Nebenbedingung (mit Nebenzielcharakter), die hier semantisch entscheidend ist. Es geht jedoch nicht um semantische Sophistik, sondern um das Ringen von Ideen und um Dominanz von Interessen. Die Abgrenzung zielt auf das Problem der Verselbstständigung der Gewinnmaximierung als dominantes, hegemoniales Ziel der Unternehmenspolitik ab. In der älteren Marxistischen Theorie (bei Karl Marx) und in der Kritischen Theorie (z. B. bei Walter Benjamin) wurzelte hier der Fetischismusvorwurf (Böhme 2006), der sich zur kultursoziologischen Diagnostik des religiösen Charakters des Kapitalismus steigerte. In der altliberalen Tradition der Volkswirtschaftslehre ist Gewinnmaximierung dagegen die Funktionsvoraussetzung dafür, dass der Markt selbst die beste Gemeinwirtschaft sei, da so letztendlich der (konsumtive) Bedarf der privaten Haushalte optimal gedeckt würde: Gemeint ist der Markt als Bedarfsdeckungswirtschaft. Die kryptische Figur der prästabilisierten Harmonie in der liberalen Klassik hinterlässt hier, wie die dekonstruierende Dogmengeschichte zeigen konnte, quasi-theologische Tiefenspuren.

Das Problem besteht allein hierbei bereits (vgl. auch in Schulz-Nieswandt 2023 f.) in der präferenztheoretischen Fokussierung auf den Privatkonsumbedarf privater Haushalte im Preis-Mengen-Gleich-

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

gewicht der Aufteilung von Konsumenten- und Produzentenrentendynamik. Wer deckt wie (also in welcher Weise) die sozialen Präferenzen, also die Präferenzen über gesellschaftliche Gestaltungsaufgaben als politische Güter von kollektiver Relevanz?

Der Stellenwert der Gewinnorientierung als Unternehmensziel wird auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur geführten Diskussion um Shareholder-Value- versus Stakeholder-Value-Orientierung deutlich (Wall/Greiling 2011). Während der Shareholder-Value-Ansatz eine monozentrische Ausrichtung auf die Interessen der Eigenkapitalgeber aufweist, verfolgt der Stakeholder-Value-Ansatz eine interessenpluralistische Perspektive (siehe auch den Beitrag von Greiling/Schaefer/Theuvsen in diesem Handbuch). Unternehmen können dann erfolgreich agieren, wenn es ihnen gelingt, wettbewerbsentscheidende Ressourcen in Austauschprozessen mit verschiedenen internen und externen Stakeholdern zu generieren.

Öffentliche Unternehmen gelten als stakeholderplurale Organisationen, bei denen – so auch einschlägige Richtungen der neueren Wirtschafts- und Unternehmensethik (Aßländer 2022; Oermann 2015) – die Stakeholderpriorisierung sich komplexer gestaltet als bei ausschließlich auf die Befriedigung der Interessen der Eigenkapitalgeber ausgerichteten erwerbswirtschaftlichen Unternehmen. Innerhalb des Stakeholder-Ansatzes lassen sich zwei Ausprägungen unterscheiden. Einerseits der von Richard Freeman maßgeblich geprägte Ansatz des strategischen Stakeholdermanagements und andererseits der in der Tradition von Habermas stehende – stärker diskurstheoretisch orientierte – begründend-normative (Theo Thiemeyer [vgl. dessen Artikelbeiträge zu Gemeinwirtschaft und öffentliche Unternehmen in Eynern (Eynern 1974)] nannte dies einen nicht-platonistischen) Ansatz des Stakeholdermanagements. Angewendet auf öffentliche Unternehmen bedeutet dies, dass im ersten Fall eine Stakeholderorientierung erfolgt, um im Ressourcenwettbewerb spezifische Vorteile zu erschließen und um sich strategisch zu positionieren.

Über diese rein instrumentelle Sichtweise geht der im Diskurs begründende normative Stakeholderansatz hinaus, in dem er die gleichberechtigte Inklusion der für das öffentliche Unternehmen relevanten Stakeholdergruppen fordert. Historisch lassen sich hier die Zuschreibungen öffentlicher Unternehmen als soziale oder ökologische Musterbetriebe einordnen. Als heutige Beispiele seien besondere Anforderungen an öffentliche Unternehmen bei der Energiesparberatung oder der Inklusion von Migranten*innen in den Arbeitsmarkt angeführt.

Die Ausführungen kreisen immer enger um die Frage: Wenn öffentliches Wirtschaften demnach erst begriffsanalytisch in einen Zusammenhang mit Gemeinwirtschaft gebracht werden muss, also nicht a priori Gemeinwirtschaft ist, wie ist dann der Zusammenhang theoretisch herzustellen? Was ist öffentliches Wirtschaften? Mehr noch: Darf die öffentliche Hand überhaupt in der Marktwirtschaft wirtschaften? Hier sind ideen- wie realgeschichtlich unterschiedliche Staatsverständnisse wirksam, aber auch unterschiedliche Vorstellungen über die Funktionsfähigkeit realer Marktverhältnisse.

Mit einer zeitlichen Verzögerung zum Mission-Drift von sozialwirtschaftlichen Nonprofit-Orgiansationen, die sich seit der Markliberalisierungen des New Public Management als Dienstleistungsunternehmen positionieren müssen, hat der internationale Diskurs um die Hybridisierung öffentlicher Unternehmen, die gleichzeitig mit unterschliedlichen symbolischen und realen Priorisierungen die Marktlogik, die Government-Logik und die Compliance-Logik bedienen müssen, längst auch die öffentlichen Unternehmen erreicht. Dabei hat in den vergangenen Jahrzehnten die Marktlogik und da-

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

mit der Stellenwert der Formalziele an Bedeutung gewonnen. Längst ist das Erzielen eines finanziellen Erfolges keine Nebenbedingung mehr. Wie unterschiedlich die Abwägungsentscheidungen ausfallen können, zeigt die Diskussion um die Stellung der Public Mission und die Formen des Staatskapitalismus (Clò 2020; Sorrentino 2020).

3.2. Staatsauffassungen als konstitutive Tiefenstruktur der Diskurse

Wenngleich eine bipolare Sicht (Schulz-Nieswandt 2023 f; 2024d) im epistemischen Modus *Staat versus Markt* auf die Problemlandschaft verkürzt ist (Gretschmann 1981), weil der freie Sektor der gemeinwirtschaftlichen Wohlfahrtsproduktion (zum hierzu bedeutsamen Werk von Engelhardt vgl. Schulz-Nieswandt 2022c) sowie das dort angesiedelte philanthropische Potenzial altruistischer Transferökonomik – an die Forschungsgeschichte zur Gabe und dem System sozialen Tausches im Sinne von Geben und Nehmen in der neueren Care-Debatte sei erinnert (Schulz-Nieswandt 2023b) – dabei aus den Augen verloren geht, so liegt doch im dynamischen Wechsel in der Figuration dieser beiden Pole zueinander (als Gegen-, Mit- und Nebeneinander) eine zentrale Achse des zu bestimmenden Feldes vor.

a) Nachtwächterstaat des liberalen Besitzindividualismus

Trotz einer – an Lorenz von Stein, in einer Hegelschen Tradition der Rechtsphilosophie des Staates und Gesellschaftslehre stehend, sei etwa gedacht – in der deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert stark verankerten sozialliberalen und sozialkonservativen Ideenlandschaft (u. a. im Verein für Sozialpolitik) hat sich hier ein *manchesterliberales* Denken ausgebreitet, das dem Staat nur die Funktion eines sog. *Nachtwächterstaates* zukommen lassen will. Diese Sichtweise geht auf populärwissenschaftlich verkürzte Rezeptionen der liberalen Klassik, etwa (auch andere Liberale – wie von Thünen – wären zu nennen [Engelhardt 2013]) von Adam Smith (wobei die diesbezügliche, angemessen differenzierende Dogmengeschichte umfassend, mitunter aber vergraben ist) oder John Stuart Mill (Höntzsch 2011) zurück. Die Realgeschichte von Staat und Wirtschaftsordnung (Ambrosius 1990; 1996; 2001) sowie jene der Sozialpolitik ging(en) jedenfalls kompliziertere Wege, als dies die Reduktion auf einen Nachtwächterstaat nahelegt (Studien von Ambrosius [Ambrosius 1984a; 1984b; 2011a; 2012a]). Manchesterliberales Denken konnte im 19. Jahrhundert in Deutschland kaum verankert werden.

Die Geschichte dieses Problemfeldes ist immer als um Interventions- und Regulationsideen kreisend und wechselhaft zu rekonstruieren. Ideen- und Interessenskonstellation waren hier facettenreich. Im Kern handelte es sich um eine Reflexion der Infrastruktursicherstellung. Verkehr und Mobilität z. B. spielten hier eine zentrale Rolle. Auch gerade der Urbanisierungsprozess (Reulecke 1985) und in der Folge der Aufstieg einer munizipalen Daseinsvorsorge u. a. in Verbindung mit Fragen der öffentlichen Gesundheit und des Wohnens kommt eine konstitutive Rolle zu. Entgegen dieser rationalen Bewältigung der sozialen Frage im Umkreis des Phänomens der *Großstadt als Moloch* (Lenger 2013) entwickelte sich jedoch auch eine radikale, anti-liberale wie anti-sozialistische Kultur- und Zivilisationskritik im Kontext *konservativer Revolution*.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

b) Interventionsstaat

Auch jenseits der bereits im 19. Jahrhundert aufgekommenen Diskussion um die Figur der öffentlichen Daseinsvorsorge entwickelte sich die Interventionismuskontroverse vor allem in der Wirtschaftspolitik. Verschiedene Neo-Liberalismen – darunter, neben der (österreichischen) Hayek-Mises-Linie und neben dem (deutschen) ORDO-Liberalismus, auch die Keynes'sche Variante – differenzierten sich aus (ferner Thomasberger 2012; Meyer-Faje 2013). Nach 1945 bildete sich der ORDO-Liberalismus als Lehre freier Marktwirtschaft in Verbindung mit einem starken autoritären Ordnungsstaat aus. Treibende Kraft war seit dem 19. Jahrhundert natürlich auch der Marxismus als „Gespenst in Europa" (so Marx/Engels im *Kommunistischen Manifest* von 1848), nach 1945 die Polarisation zwischen Individualismus und Kollektivismus im Kontext des Kalten Krieges. Die Katholische Soziallehre und Formen des religiösen Sozialismus in der protestantischen Theologie – dies etwa im Fall der Kölner Schule von Gerhard Weisser (Weisser 1978; Engelhardt 1998) – wirkten zum Teil abschwächend. So zählte sicherlich auch die Konzeption sozialer Marktwirtschaft von Alfred Müller-Armarck (vor allem im Lichte der Studien von Siegfried Katterle 1989) nie zum Kreis des ORDO-Liberalismus (Walter Eucken, Franz Böhm). Die wirtschafts- und religionssoziologischen Arbeiten von Röpke und Rüstow sind einem marktliberalen Denken ebenfalls nicht zuzurechnen.

All diese Differenzierungen sind durch zahlreiche dekonstruierende Studien – zu Adam Smith, zum ORDO-Liberalismus (Manow 2001) und zu Müller-Armack – fundiert worden (wenngleich die Rezeptionen strittig bleiben: Föste 2006; Hotze 2008; Hegner 2000; Rieter/Zweynert 2010; Glossner 2014; Haarmann 2015; Conze/Kleinschmidt/Schulte 2017; Ptak 2003; Pies/Leschke 2010).

c) Daseinsvorsorge des Infrastrukturstaates

Die Interventionismusdebatte betrifft heute nach Abschluss der Nachkriegsrekonstruktionsphase (Abelshauser 2011) primär Fragen der Finanz- und Geldpolitik in Verbindung mit den Problemen der Vollbeschäftigungspolitik. Die Diskussion um die Rolle der öffentlichen Daseinsvorsorgepolitik würde sich so gesehen weniger der Prozesspolitik als der Ordnungspolitik zuordnen lassen, mit deutlichen Schnittbereichen zur Raumordnungs-, Mobilitäts- und Regionalpolitik und zur sektoralen Strukturpolitik.

Im Kern geht es bei der Daseinsvorsorge um die Gewährleistung der Sicherstellung von Infrastrukturen[3] im (urbanen wie ruralen) Siedlungsraum (Schulz-Nieswandt 2026b), national, aber auch transnational.

Im Zusammenhang mit der Tertialisierungstheorie nachindustrieller Entwicklung (Aufstieg der Dienstleistungsgesellschaft) spielten aber auch beschäftigungspolitische Diskussionen mit Bezug auf die sozialen Dienstleistungssektoren (Gesundheit, Pflege, Bildung etc.) hinein. Technologiegetrieben stehen die Sektoren der Daseinsvorsorge auch zunehmend im Zentrum der Diskurse um technische und soziale Innovationen (Schulz-Nieswandt 2024a; Schulz-Nieswandt/Chardey/Möbius 2023).

3 BVÖD 2009.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

d) Schlanker Staat des New Public Managements

Unter Bezug auf Theorien des Staatsversagens und der Neuen Institutionenökonomik findet sich im New Public Management (NPM) eine sehr skeptische Sichtweise zur Eigenerstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand. „Creating value for money", und „separating steering from rowing" sind ebenso wie die Gleichsetzung von Bürgern mit Kunden zentrale Schlagwörter aus der Anfangszeit des NPM (Greiling 2014), das im Zuge der Außenmodernisierung auf eine Reduktion der staatlichen und kommunalen Eigenerstellung setzt und bei der Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors einen breiten Einsatz im erwerbswirtschaftlichen Bereich erprobter Managementtechniken propagiert, um den betriebswirtschaftlichen Professionalisierungsrückstand des öffentlichen Sektors zu reduzieren (Schedler/Pröller 2006, S. 38.) Unter dem Leitbild des Gewährleistungsstaates wird unter Effizienz- und Effektivitätsaspekten ein geändertes Funktions- und Rollenverständnis gefordert, das beim Vorliegen öffentlicher Aufgaben zwischen der Gewährleistungs- und der Durchführungsverantwortung trennt. Während die Gewährleistungsverantwortung beim Staat und den Kommunen verbleibt, kann die Durchführungsverantwortung an öffentliche, gemeinwirtschaftliche oder privat-erwerbswirtschaftliche Organisationen delegiert sein (Reichard/Röber 2011, S. 168). Der Kreis der staatlichen oder kommunalen Eigenerstellung fällt dadurch deutlich geringer aus. Bezogen auf öffentliche Unternehmen bedeutet dies, dass diese nur eine Form unter einer Vielzahl von institutionellen Arrangements zur Erledigung öffentlicher Aufgaben bilden und unter einer apriorischen Ineffizienz-Vermutung stehen (Greiling 2014).

e) New Public Governance bzw. aktivierender Staat

Anstelle der Markt- und Wettbewerbsorientierung des NPM gewinnen als Alternativentwurf die Ideen einer New Public Governance (NPG) ab den 2000er Jahren an Konturen. NPG setzt auf partnerschaftliche Koordinationsstrukturen im Interesse einer kooperativen Gemeinwohlverwirklichung von privaten und öffentlichen Akteuren (Schuppert 2011, S. 33). Im Zuge des NPG geht es um eine Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren, dem Markt und der Zivilgesellschaft beziehungsweise der Bürger. Anstelle der Steuerung durch Leistungskontrakte und durch ökonomische Regulierungsmechanismen treten Formen der partnerschaftlichen Leistungserstellung. Nicht allein der Staat und die Kommunen sind für die Bewältigung der gesellschaftlichen Probleme zuständig, sondern Bürger und zivilgesellschaftliche Akteure sind aktiv in die gesellschaftliche Problembewältigung einzubinden, anstatt sie von oben herab zu steuern oder zu versorgen (Bogumil/Jann 2009, S. 51). NPM erkennt explizit die Steuerungsgrenzen des hierarchischen Staates an und an die Stelle von Government tritt die Governance als Prozess des Regierens mit vielen Akteuren. Die Bürger werden nicht auf die Kundenrolle reduziert, sondern sollen als Ko-Produzenten eine aktive Rolle beim Design und der Leistungserbringung öffentlicher Dienstleistungen spielen (Greiling 2014).

In Deutschland hat NPG das von der rot-grünen Bundesregierung propagierte Leitbild des aktivierenden Staates (Lessenich 2008; Dollinger/Raithel 2006; Eichenhofer 2013) maßgeblich beeinflusst. Das Leitbild des aktivierenden Staates ist bei Beibehaltung der Effizienz- und Dienstleistungsorientierung den Zielen der Stärkung von sozialer, politischer und administrativer Kohäsion und Interaktion, politischer und gesellschaftlicher Beteiligung sowie bürgerschaftlichem Engagement verpflichtet (Bogu-

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

mil/Jann 2009, S. 51). Inhaltlich kommen der demokratischen Teilhabe und der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle zu, was einerseits, wo möglich, mit einer Renaissance des Subsidiaritätsprinzips (Sachße 1994; Waschkuhn 1995) einhergeht und andererseits zu einer kooperativen Aufgabenverantwortung sowie der Wiederentdeckung der gesellschaftlichen Teilhabe führt. Anstelle der klaren Beauftragungsverhältnisse des NPM und der abgegrenzten Alleinzuständigkeiten tritt die Leistungserstellung in Netzwerken aus öffentlichen und privaten Akteuren, was mit hohen Steueranforderungen im Zuge einer polyzentrischen Netzwerk-Governance einhergeht (Greiling 2014). Im NPG rückt die Zivil- und Bürgergesellschaft und deren Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme in das Blickfeld. Der spezifische Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Bewältigung gesellschaftlicher Problemlagen bleibt in den Diskursen weitgehend ausgeblendet.

f) Der Staat der inklusiven Gesellschaft

Die neuere Staatsdebatte mit Blick auf den Sozialstaat als Materialisierungsform des sozialen Rechtsstaates zentriert sich wiederum neuartig um die Idee der Inklusion (Schulz-Nieswandt 2022a; 2026b) im Mehr-Ebenen-System von Völkerrecht, Europarecht und Verfassungsrecht bis hinunter zum Sozialrecht, dem in der Ökonomie auch Theoriebeiträge (Sen/Nussbaum 1993; Schulz-Nieswandt/Köstler/Mann 2021a; 2021b; 2022) zur Befähigung („capability": Förderung von ***capa**cities* in begriffsbildender Verbindung mit ***abilities***) der Menschen zur selbstbestimmten und teilhabenden Entfaltung als Person zuzuordnen sind (auch daseinsvorsorgetheoretisch in Schulz-Nieswandt 2023d). Dieses außerordentlich eigenkomplexe Thema muss an dieser Stelle, ohne ausgiebig entfaltet werden zu können, herausgestellt werden, da es mit Blick auf die Sicherstellung sozialer Infrastruktur im Lichte des sozialen Grundrechts auf freien Zugang zu den Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichem Interesse (Schulz-Nieswandt 2023e) von Bedeutung ist. Diese Gesellschaftspolitik der *capabilities* ist deutlich abzugrenzen von neo-liberalen Varianten der aktivierenden Förderung der Arbeitskraft als Unternehmung (*employability* der Ich-AGs), deren forensische Implikationen auf erneuerte Dispositive neo-calvinistischer Arbeitsethik verweisen.

Im Modell der Inklusion besteht das allgemeine gesellschaftliche Ziel darin, eine soziale Marktwirtschaft zu etablieren, in der alle Menschen in weitgehend machtfreien oder zumindest machtbalancierten Beziehungen selbstbestimmt entscheiden und handeln können (Kubon-Gilke 2011, S. 599 unter Bezug auf Rüstow: Maier-Rigaud 2016, Maier-Rigaud/Maier-Rigaud 2009). Der Staat hat dabei die strukturellen Voraussetzungen zu schaffen, damit alle Individuen in bestmöglicher Verantwortung für sich selbst und die Gesellschaft handeln können. Dies erfordert Rahmenbedigungen zur Sicherung der Existenzsicherung, zur gesellschaftlichen Teilhabe und Mitgestaltung (Kubon-Gilke 2011, S. 598).

g) Zwischenfazit

Im Lichte dieser kurzen, dichten und unvermeidbar unterkomplexen Skizze zur Geschichte der Staatsauffassungen ist folgendes Zwischenfazit zu ziehen: Auch diese neuere, rechtsphilosophisch und ethisch kraftvolle und dynamische Theorie-, Ideen- und Praxisentwicklung lässt die Frage offen, wie die Sicherstellung der Güter und Dienstleistungen – rein-öffentlich, hybrid-gemischtwirtschaftlich oder *in und durch* (regulierte) Märkte – erfolgen soll. Die verschiedenen Staatsauffassungen weisen der öffentlichen Wirtschaft unterschiedliche Rollen zu, die von einer minimalistischen Fremdkör-

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

perbeurteilung (beispielsweise in den liberalen Staatsauffassungen, inklusive NPM) mit expliziten Ineffizienzvorverurteilungen (→ II.4: Effizienzkonzepte, Effizienzmessung und Effizienzvergleiche bei öffentlichen Unternehmen) und einer Reduktion der öffentlichen Unternehmen als maximal temporäre Übergangserscheinungen oder Fremdkörper bis hin zu stärkeren Gestaltungsaufgaben als gleichberechtigte Akteure in einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung mit komplettierenden und gestalterischen Aufgaben (Schulz-Nieswandt 2026a) reichen.

3.3. Öffentliche Aufgaben in der Marktwirtschaft

Das Thema der öffentlichen Aufgaben ist als Spur der ORDO-liberalen Nachkriegsdiskussion auch heute noch virulent. Als zulässig gelten in einem marktkonstitutiven und wettbewerbsregulativen Sinne marktkonforme Ordnungen. James Buchanan mit der Idee einer konstitutiven Ökonomik (Märkte auf der Basis eines konstitutionell vorgängigen gesellschaftlichen Vertrages) argumentiert so, wenn er im Kontext von als unerwünscht diskutierten Verbraucherverhaltens Bildungspolitik als Voraussetzung der Minimierung gesellschaftlich unerwünschter Marktergebnisse verstand (Buchanan 2010). Buchanan geht von der zweistufigen Vertragsbildung aus: Erst (konstitutioneller Vertrag auf Ebene I) definieren die Individuen der Gesellschaft die Ausgangslage (z. B. die erwünschte Ausgangsverteilung), dann überlässt man es den Marktbeziehungen der Individuen (Ebene II), die zu akzeptierenden Wohlfahrtsergebnisse des in der Phase II interventionsfreien Marktes zu produzieren. So könne man Präferenzlandschaften („against bad preferences") veredeln, ohne in Märkte nachträglich und wohlfahrtsmindernd korrigierend zu intervenieren: Gemeint ist eine rahmende Ordnungspolitik statt einer Prozess- und sektoralen Strukturpolitik.

Die pro-sozialen Wohlfahrtsstaatstheorien wissen ebenfalls um die Grenzen der Idee von „politics against markets". So ist die Idee einer um die Bildungspolitik als Schlüsselfrage kreisenden *investiven Sozialpolitik* (auch in Schulz-Niewandt/Köstler/Mann 2021a; 2022) zu einem breiten Konsens jenseits von „links versus marktliberal" aufgestiegen. Im Mittelpunkt steht, auch geprägt von der Signatur des demographischen Wandels, der Blick auf „employabilty" (Kraus 2006). Dazu gehört auch die öffentliche Debatte um „health literacy" (Schaeffer/Pelikan 2016).

Diese Überlegungen führen ins Zentrum der zu klärenden Problematik. Starke Diskurskräfte setzen auf Marktöffnungen zur Bewältigung sozialer Aufgaben, gestehen jedoch zu, dass Märkte auf Bildungsinvestitionen basieren, da Partizipation in Märkten Kompetenzen voraussetzen. Die Formel lautet „Markt plus Bildung" statt Marktkorrekturen und öffentliche Marktsubstitution durch einen produzierenden Sicherstellungsstaat. Metaphorologisch dargelegt: Der Markt wird mit Grundwasser so ausgestattet, dass die Wachstumsprozesse ermöglicht werden und die Früchte des Marktes heranreifen bis zur Wohlfahrtsernte. Aus dem Nachtwächterstaat ist ein sozialinvestiver Gärtner geworden. Das Unkraut der staatlichen Interventionen und Korrekturen störten und stören da nur.

Hier sind die Parallelstrukturen zwischen den Feldern der Sozialpolitik einerseits und der Daseinsvorsorge andererseits erkennbar. Der Markt wird als Maschine der Wohlfahrtsproduktion modelliert. Bildungsinput wird zum Getriebeöl. Insofern verabschiedet sich diese Sicht der Mechanismen von der Idee eines Marktversagens mit kompensatorischer ex post-Marktkorrektur zugunsten einer demiurgischen Marktkonstitution mit ex ante-Input.

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Sachregister

A

Absatzpreiseffizienz 256, 273
Abwasser 178, 229, 280, 432, 436, 441, 446, 447, 449, 451, 458, 493, 496
Abwasserentsorgung 24, 91, 119, 228, 429–432, 436, 437, 446, 447, 455, 456, 458, 463, 464, 470, 474, 476, 548
Agencies 308
Aktiengesellschaft 30, 34, 35, 39, 40, 43, 45, 54, 91, 334, 337, 377, 381, 562, 563, 654, 656
allokative Effizienz 161, 164, 165, 168, 173, 175, 179, 244, 293
Almunia-Paket 104
Altmark-Kriterien 102, 105
Anreizsysteme 169, 191, 210–212, 258
Anstalt 37, 39, 126, 131, 134, 138, 297, 336, 435, 648, 652–654
Äquivalenz 207, 298, 571
– funktionale 298
Arbeitnehmer 73, 96, 137–140, 282, 348, 391, 393, 394, 400, 630
Arbeitsrecht 83, 137–139
Arbeitsteilung 191, 370, 431, 670
Aufgabenerledigung 116, 125, 129, 292, 646, 651, 673
Aufsichtsrat 34, 35, 115, 196, 364, 655, 689
Auslagerung 55, 139, 157, 191, 202, 207, 278, 350, 399, 657
Außenfinanzierung 205, 207
Autonomiestrategie 196

B

Banken mit Sonderaufgaben 623, 626, 646, 654
Bankenstresstest 624
Bausparkasse 623, 626, 642, 646, 654
Beamte 37, 42, 45, 58, 59, 127, 137–139
Bedarfswirtschaftlichkeit 164, 212
Beihilfenrecht 102, 107, 339
Beirat 45, 157, 196, 282, 304, 307, 310, 624, 627, 631, 634, 646, 655, 657
Bestellermarkt 371, 372
Bestimmungen 33, 34, 42–45, 47, 49, 94, 97, 105, 127, 141, 159, 174, 196, 201, 203, 281, 304, 493, 499, 573, 581
– morphologische 281, 282
Beteiligung 34, 53, 66, 68, 70, 73, 91, 105, 125–131, 135, 137, 288, 294, 332, 343, 367, 372, 373, 439, 452, 454, 472, 517, 521, 579, 590, 643, 645, 647–649, 673
Beteiligungsmanagement 188, 191, 278, 308
Bilanz 70, 76, 77, 94, 197, 199, 200, 202, 281, 503, 638, 639, 650
Binnenmarkt 94, 97, 100, 102–105, 157, 160, 207, 213, 280, 295, 296, 441, 501, 581, 593, 671
Bruttobetrieb 30, 42, 197, 198, 303
Bruttoprinzip 35
Busverkehrsunternehmen 353

C

Clubgüter 299
Compliance 140, 141, 285
Contractingmodell 130
Controlling 203, 297, 302
Corporate Citizenship 299
Corporate Social Responsibility 213, 299
Crowding out-Effekt 211, 212

D

Data Envelopment Analysis 235, 262, 264, 268
Demokratisierung 25, 26, 29, 658
Deutsche Bundesbank 23, 281, 626, 634, 636
Dezentralität 469, 470, 632
Dienstgesinnung 197, 210, 297, 674
Dienstleistungen
– Dienstleistungsfreiheit 97, 331, 338, 501
– Dienstleistungshandel 88–91
– doppische Rechnungslegung 197
– öffentliche 28–30, 54, 84, 89, 109, 129, 161, 172, 177, 280, 288, 304, 305, 308, 333, 338, 339, 342, 626
– von allgemeinem öffentlichem Interesse 289, 293
– von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse 97, 102–107, 158, 162, 207, 294, 308, 338, 339, 629
Drei-E-Konzept 191
Drei-Säulen-System 636, 637
Dritter Sektor 277, 284, 305

E

Effekte 152–154, 158, 250, 261, 271, 292, 293, 326, 328, 359, 360, 373, 405–407, 409, 447, 548, 576, 577, 656, 676
– externe 151–154, 158, 250, 293, 326, 328, 548, 576, 577
Effektivität 172, 177, 191, 194, 211, 259, 277, 301, 310
Effizienz
– Effizienzgrenze 230, 235, 244, 262–270
– Effizienzgrenzenanalyse 228, 235, 262, 271
Eigenbetrieb 37–40, 45, 47, 123, 124, 127, 134, 211, 435
Eigenkapital 73, 165, 198, 200, 202, 207, 208, 229, 237, 285, 335, 589, 636, 646, 655, 659
Eigensinn 28, 291
Eigenwirtschaftlichkeit 206, 283, 342, 376
Eisenbahn
– Eisenbahnverkehrsunternehmen 325, 333, 365, 369, 375, 376, 412
Energieversorgung 24, 55–57, 98, 117, 121, 162, 178, 235, 431, 432, 453, 464, 549, 554–557, 559, 561–563, 565, 566, 568–570, 592, 597, 601, 649
Entgeltsystem 165, 168, 169, 191, 211, 212
Erwerbermodell 130

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

ESG-Berichterstattung 215
Essentialismus 291
Europarecht 36, 83, 94, 289, 338, 471, 503, 589, 671, 672
European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) 198
Expansionspfad 244, 245
Externalitäten 151–153, 293, 300–302, 326, 404, 529, 547, 578, 676
Extrahaushalte 58, 60, 61

F

Fairness 291
Faktorpreiseffizienz 244, 255
Filialnetz 629, 633
Finanzmarktkrise 624, 629, 633, 634, 638, 639, 642, 649, 657–659
Finanzverfassung 115
Finanzverfassungsrecht 115
Fiskalverwaltung 84
Förderbank 294, 623, 626, 631, 633, 644, 646, 647, 649–655
Formalziel 149, 163, 169, 187, 203, 212, 229, 231, 258, 279, 284, 286, 298, 306, 307, 548
Fremdfinanzierung 123, 208
Fusionskontrolle 101

G

Gebietskörperschaft 37, 41, 42, 53, 61, 66, 75, 77, 174, 191, 201, 202, 204, 339, 343, 350
Gebilde 49, 168, 278, 280, 296, 297, 306
– hybride 49, 306
Gebühren 125, 136, 205, 207, 303, 311, 404, 448, 469, 515, 518–521
Gemeindeordnung 34–36, 38, 43, 44, 86, 123, 125, 343, 437, 493, 496
Gemeinsinn 28, 291
Gemeinwirtschaft 28, 50, 149, 186, 187, 283–285, 297–299, 302, 307, 310, 342, 565
– Gemeinwirtschaftlichkeit 186, 187, 283, 284, 298, 299, 342
– Gemeinwirtschaftsdiskussion 50
Gemischtwirtschaftlichkeit 304
Genossenschaft 26, 39, 40, 277, 294, 304, 306, 633–635, 637, 638, 646, 656, 689
Geschäftsbank 629, 643, 644
Geschäftsmodell 335, 379, 394, 398–400, 402, 415, 504, 624, 633, 639, 642–644, 658, 675, 687
Gesellschaft mit beschränkter Haftung 34, 54, 381
Gesetzgebungskompetenz 114, 340, 388
Gesetzgebungskompetenzregelungen 340
Gesundheitswesen 24, 295, 672, 674, 677
Gewährleistung 98, 156, 157, 179, 199, 277, 287, 294, 295, 305, 309, 332, 339, 341, 388, 437, 548, 569, 669, 671, 672, 678
– Gewährleistungsträger 308
Gewerbesteuer 135–137
Gewinn- und Verlustrechnung 197, 199, 246
Gewinneffizienz 239, 245, 249, 252, 255–258, 270, 302
Glaubenslehre 309
Gläubigerschutz 200
Global Reporting Initiative 215
Government Procurement Agreement 91
Großstadt 286, 310, 346, 348, 350, 353, 415, 531, 532, 534, 562
Grundfreiheiten 90, 94, 95, 97, 98, 108, 132, 671
Grundgesetz 35, 109, 110, 113–115, 119, 332, 340, 341, 375, 388, 459, 568, 626, 638
Grundkreditanstalten 646
Grundrechte 87, 110–113, 118, 122, 158, 289, 298, 299, 586, 669, 671, 672
Güter
– öffentliche 151, 154, 158, 292, 299, 301, 491, 516, 548, 558
– öffentlich relevante 160, 300
– politische 229, 277, 285, 299, 300

H

Haftung 34, 54, 87, 381, 388, 641, 642
Handelsmonopole 95, 96
Hausbankprinzip 634
Haushaltsrecht 45, 49, 115, 193, 228, 231, 232
Hoheitliche Tätigkeit 84, 133
Homo politicus 301
Hybride 279
Hybridisierung 285, 309, 400

I

Individualismus 287, 291, 300
Ineffizienzhypothese 279
Infrastrukturstaat 287
Inhabermodell 130, 131
Inhouse-Prinzip 673
Inländerbehandlung 90–92
Innenfinanzierung 205, 207
Instrumentalfunktion 189, 296, 297, 307, 308, 635, 673, 674
Instrumentalisierung 30, 298, 307, 308, 654, 655
Instrumentalthese 627, 654
Interesse
– öffentliches 25, 26, 32, 42, 104, 111, 119, 151, 178, 186, 197, 208, 210, 217, 228, 229, 289, 293, 297, 304, 327, 437, 498, 499, 519, 548, 612, 628, 631
Interkommunale Zusammenarbeit 30, 54, 124–126, 186, 429, 459
International Financial Reporting Standards (IFRS) 200, 215, 644
International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 198, 215
Internes Rechnungswesen 202
Interventionsstaat 30, 41, 49, 287
Investitionsschiedsgericht 93, 94
Investitionsschutzrecht 92–94

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

J

Jahresabschlussprüfung 203, 215

K

Kapitalgesellschaft 35, 99, 115, 127, 128, 131, 136, 174, 198, 199, 203, 215, 303, 361, 540
Kapitalismus 24, 27, 284, 299
Kartellverbot 99, 100, 398, 567
Kernhaushalt 53, 60, 61, 201
Kernverwaltung 65, 124, 198, 201, 303, 304
KfW-Bankengruppe 334, 355, 623, 626, 631, 633, 647, 649, 654
Kommunalaufsicht 42, 201, 203, 438
Kommunale Selbstverwaltung 22, 30, 116, 160, 179, 339, 341, 569, 597, 626, 633, 638
Kommunales Wirtschaftsrecht 86, 112, 118
Kommunalisierung 29, 31, 32, 430, 559, 560
Kommunalunternehmen 39, 40, 47, 85, 86, 125–128, 204
Kommunalverfassungsgesetze 33, 117, 118
Kommunalwirtschaft 25, 36, 45, 49, 116–118, 121, 284, 291, 361, 431, 459
Konsolidierung 30, 201, 202, 372, 397, 441
Konsumentenrente 165, 249, 251, 254–256, 259, 293
Konzessionierung 35, 163
– Konzessionsvergaberichtlinie 438
Koordination 151, 167, 169–171, 191, 337, 390, 433, 441, 464, 475, 509
Körperschaften 26, 30, 32, 84, 86, 103, 115, 125, 133, 134, 136, 138, 139, 199, 497, 498, 527, 623, 679
Kosten-Effektivität 301
Kosteneffizienz 149, 150, 161, 163–165, 175, 179, 234, 235, 239, 242, 248, 249, 255, 256, 258, 259, 261, 270–273, 456, 597
Kostenfunktion 153, 244, 245, 266, 271, 437
Kostenrechnung 106, 202, 236, 246, 303, 439
Kreditanstalt für Wiederaufbau 39, 294, 625, 631, 647, 648, 650
Kreditinstitute mit Sonderaufgaben 23

L

Landesbank 630, 644, 645, 652, 653, 655
Landesbausparkasse 638, 639, 642, 646
Landeshaushaltsordnung 35, 46, 115, 204, 308
Landesverfassungsrecht 117
Landwirtschaftliche Rentenbank 633, 650, 654
Leasingmodell 130
Lebensqualität 157, 311, 417, 428, 669
Legitimität 150, 166, 195, 196
Leistungsverwaltung 30, 84, 328, 330
Leistungsziel 306, 655
Leitungsorgan 190–194, 196
Luftverkehr 113, 325, 329, 335, 341, 376, 380, 381, 383–389, 393–396, 398, 399, 403–407
Luftverkehrsgesellschaften 387

M

Macht 26, 193, 195, 635, 658
Mackenroth-Satz 291
Markteffizienz 164–166, 249, 251, 252, 255–257, 270, 273, 302
Marktregulierung 295, 296, 308
Marktversagen 149–152, 154–156, 163, 164, 231, 292, 293, 326, 362, 527, 528, 576, 578, 647, 674, 675
Marktwirtschaft 48, 109, 150, 158, 159, 163, 277, 283, 285, 287, 289–291, 296, 298, 310, 568, 626, 671
– soziale 109, 277, 287, 289, 291, 296, 298, 310, 671
Marktzugangsverpflichtung 90
Maximalprinzip 231
Meistbegünstigungsgrundsatz 90
Meritorik 293
meritorische Güter 151, 154, 155, 163, 626
Minimalprinzip 232
Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung 100
Mission 197, 285, 286, 678
Mitbestimmung 109, 110
Monopol 96, 153, 166, 247, 252, 253, 257, 259, 260, 293, 362, 562, 565, 586, 628
– natürliches 153, 166, 252, 253, 257, 259, 260, 293, 362, 586
Monopolkommission 28, 270, 382, 439, 573, 607, 624, 625, 629, 632, 633, 637, 638, 656
Moral Externalities 301
Moralwissenschaft 309
Morphologie 277, 278, 298, 299, 302, 305
Motivation 65, 195, 211, 212, 297, 409, 518
Motive 27, 29, 32, 210, 211, 214, 625, 640

N

Nachhaltigkeit 121, 190, 213–215, 298, 299, 310, 456, 460–462, 570
– Nachhaltigkeitsberichterstattung 214–216, 297, 429, 459
– Nachhaltigkeitsmanagement 185, 213, 214
Nachtwächterstaat 286, 290
Neo-Banken 637
Neue Institutionenökonomik 149, 150, 167
New Public Governance 288
New Public Management 201, 211, 285, 288
nichtmarktlicher Output 230, 237–239, 258
Niederlassungsfreiheit 96, 97, 388
Nonprofit-Organisation 166, 185, 190, 216, 229, 285, 304
Not-for-Profit-Wirtschaft 284

O

öffentliche Beschaffung 89, 91, 107
öffentliche Krankenhäuser 211, 669, 677–679, 682–688
öffentlicher Auftrag 108, 185, 623, 647, 655
öffentlicher Straßenpersonenverkehr 329, 333
öffentlicher Zweck 34, 35, 61, 119–121, 129, 150, 151, 192, 228, 229, 233, 343, 548, 579, 628

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

öffentliches Interesse 25, 26, 32, 42, 104, 111, 119, 151, 178, 186, 197, 208, 210, 217, 228, 229, 289, 293, 297, 304, 327, 437, 498, 499, 519, 548, 612, 628, 631
öffentliches Wirtschaftsrecht 85, 86
Ökonomie 277, 289, 291, 300, 308, 309, 440, 470, 627, 669
Online-Banking 633
Organisation 109, 123, 125, 126, 141, 167, 168, 170, 186, 189–191, 195, 210, 339, 343, 344, 350, 361, 387, 389, 393, 410–412, 497, 517, 581, 625, 629
– Organisationsform 21, 26, 30, 35, 37–40, 110, 115, 122, 123, 125, 133, 139, 174, 283
– Organisationskultur 197
– Organisationsstruktur 45, 150, 167, 185, 189, 190, 345, 346, 434
Outsourcing 140, 191, 203

P

Parafisci 303
Pareto-Lösungen/Pareto-Prinzip 291, 301, 302
partielle Faktorproduktivität 235
Personalbeschaffung 210
Personalismus 300
– methodologischer 300
Personalmanagement 185, 186, 194, 210
Personenfernverkehr 374
Personengesellschaft 136, 137
Präferenzen 154, 155, 158, 164, 166, 210, 211, 258, 285, 300, 368
Preisdiskriminierung 251, 253–255, 257
Preispolitik 195, 205, 206, 257, 579
Preisregulierung 257, 302, 304, 579
Prinzipal-Agent-Theorie 165, 297
Privatisierung
– Privatisierungsgebot 114
– Privatisierungsverbot 114, 431
Privatkundengeschäft 634
Privatwirtschaftslehre 282
Produktionseffizienz 164, 239, 255, 262, 577
Produktionsfunktion 240, 242, 244, 265, 266, 268
Produktionsmöglichkeitenkurve 230
Produktivität 27, 30–32, 234, 235, 239, 261, 264, 270, 310, 333
Produzentenrente 249–251, 255, 257
Prüfung 41, 42, 44, 46, 47, 50, 98, 104, 107, 203–205, 209, 216, 362, 452, 460, 501, 588, 594, 612
Public Corporate Governance 140, 169, 185, 188, 189, 191–194, 197, 278, 279, 308
Public Private Partnerships 115, 129, 185, 579
Public shaming 197

Q

Quasi-Märkte 296, 672
Querverbund 38, 135, 284
– steuerlicher 135, 284

R

Radverkehr 325, 357, 359, 360
Rechnungshof 44, 46, 48, 193, 197, 203, 204, 309
Rechnungslegung 34, 42–44, 124, 197–200, 214, 239
Rechnungsprüfungsamt 201, 203
Rechnungswesen 30, 37, 42, 44, 123, 185, 186, 194, 197, 202, 237, 238, 246, 260, 297, 403
Rechtsformen 21, 31, 36–38, 40, 53–55, 156, 159, 297, 303, 381, 623, 678, 679
Rechtswissenschaft 86, 87, 217, 280
Regiebetrieb 23, 30, 37–39, 42, 44, 45, 122, 123, 198, 435
Regionalprinzip 623–625, 631–633, 637, 638, 641, 656
Rekommunalisierung 28, 32, 132, 179, 270, 431, 439, 474, 553, 559, 569, 579
Relevanz öffentlicher Unternehmen 66, 76, 77
Renaissance 28, 32, 48, 125, 281, 289, 350, 351, 538, 626, 658
Rentabilität 27, 234, 237, 516, 629, 648
Risiko 131, 171, 175, 205, 209, 373, 399, 403, 464, 509, 516, 569, 574, 613, 654, 656, 687
Rundfunkanstalten 105, 110, 111

S

Sachziel 150, 163, 165–167, 169, 186, 187, 203, 229, 233, 237, 278, 279, 283, 297, 298, 305–307, 309, 547, 548, 673, 674
– Sachzieldominanz 150, 278, 279, 283, 297, 298, 305, 547
Schalenmodell 281
Schienengüterverkehr 325, 328, 364, 375, 376
Schienenverkehrsunternehmen 368, 374
Schifffahrt 114, 329, 331, 336
Schrankentrias 34, 35, 49, 113, 118, 121, 291
SDG-Berichterstattung 216, 297
Selbstfinanzierung 205, 207
Shareholder-Value-Ansatz 285
Sicherstellung 98, 101, 132, 140, 164, 187, 192, 205, 277, 287, 289, 294, 295, 309, 342, 411, 429, 493, 516, 554, 556, 557, 595, 597, 607, 645, 669, 672, 678, 687
Sicherstellungsstaat 290, 295
Sondervermögen 23, 35, 37–39, 44, 47, 115, 123, 124, 332, 361, 362, 369, 435, 459, 507
Sozialer Überschuss 250
Sozialismus 24–27, 287
Sozialstaatsprinzip 207, 626
Sozialwirtschaft 284, 297, 305
Sparkasse 625, 630–633, 639–642, 644, 645, 655, 656
Sparkassenzentralbank 630, 644
Staat
– aktivierender 288
Staatlichkeit 21, 22
Staatsauffassung 309
Staatskapitalismus 24, 286
Staatswirtschaft 298
Stadthygiene 29
Stadtwerk 563

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.

https://www.nomos-shop.de/isbn/978-3-7560-1562-7

Stakeholder
– Stakeholder-Interessen 628, 631
– Stakeholder-Management 185, 191, 192, 194
– Stakeholder-Value-Ansatz 285
Steuerrecht 83, 133, 136
Steuerung 39, 41, 42, 44, 45, 47–50, 87, 114, 123, 129, 162, 175, 187–189, 192–194, 212, 214, 228, 279, 288, 308, 542, 586, 628, 657
Stiftungen 23, 37, 54, 61, 62, 74, 122, 125, 138, 139, 187, 198, 199, 204, 310, 472, 510, 656, 679
Stochastic Frontier Analysis 262, 264
Straßenbahnen 123, 329, 337, 348–352, 354, 356, 374, 410
Stresstest 624
Subsidiaritätsprinzip 151, 158, 233, 333, 671
– Subsidiaritätsklausel 119, 121, 129, 130, 343
Subventionierung 165, 206, 207, 253
Sustainable Development Goals 213
Sustainable Finance 213, 645

T

Tarifgestaltung 353, 375, 390, 455
Tarifvertrag 138, 140, 348, 400
technische Effizienz 164, 239, 244, 267, 269, 270
totale Faktorproduktivität 235, 238
Trägerschaft 132, 174, 185, 186, 279, 293, 295, 303–305, 309, 327, 626, 628, 632, 633, 643, 673, 674, 678–684, 686
– öffentliche 279, 293, 295, 303–305, 327, 673, 678, 679
Transaktionskosten 149–151, 164, 167, 169–171, 175–177, 179, 518, 528, 558, 577
– Transaktionskostentheorie 169
Transformationsprozess 185, 186, 213, 449, 457, 475, 476
Transparenz 46, 47, 93, 105, 106, 108, 130, 188, 194, 201, 202, 461, 557, 592, 593, 596, 631, 655
Trinkwasserversorgung 117, 428, 434, 439, 453, 454, 462

U

Umsatzsteuer 133–136
Umweltverbund 355–357, 360
Unternehmen
– gemischtwirtschaftliche 23, 32, 40, 47, 112, 161, 202, 208, 279, 304, 306, 309, 346
Unternehmenstypenvielfalt 277, 296–298

V

Vergaberecht 107–109, 129, 130, 141, 340, 596, 599
Versicherung 22, 39, 56, 57, 101, 281
Versorgung
– ortsnahe 452, 453
Versorgungsanstalt 640
Verstaatlichung 25, 29, 31, 372
Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) 331
Vertrag über Europäische Union (EUV) 94, 109, 298, 671

W

Wandel 22, 149, 156, 157, 159–161, 170, 172, 277, 279, 280, 294, 305–307, 309, 342, 428, 440, 445, 468, 470, 491–493, 502, 538, 613, 643, 674, 677
Warenverkehrsfreiheit 95–97, 500
Wasserwirtschaft
– Wasserpreise 273, 435, 437, 455, 456, 458
– Wasserrecht 452, 454, 466, 469, 471, 496
– Wasserversorgung 23, 29, 40, 55–57, 84, 91, 107, 271, 273, 343, 429, 431, 432, 435, 437–441, 443, 444, 449, 451–455, 457, 458, 463–465, 467, 474, 476, 548
Welthandelsrecht 89, 91
Weltwirtschaftskrise 31, 43, 44
Wettbewerb
– Wettbewerbsrecht 47, 98, 116, 162, 371, 671
Wirtschaftlichkeit 43, 45, 99, 118, 120–122, 150, 203, 204, 228, 229, 231, 233–236, 238, 239, 381, 391, 516
Wirtschaftsvölkerrecht 85, 88
Wohlfahrt 164, 165, 169, 231, 249, 252, 253, 255, 257, 291, 293, 299, 301, 302
– Wohlfahrtsverlust 251, 253
Wohnungsmarkt 527–529, 533, 538, 542, 543, 547, 548
Wohnungspolitik 537, 538, 548
Wohnungsunternehmen 448, 527, 529, 538–540, 542–544, 547–549
– kommunale 538–540, 542–544, 547, 548
Wohnungswesen 24, 55–57, 298
Wohnungswirtschaft 280, 284, 298, 300, 527, 537, 539, 542, 633, 650, 674
World Trade Organization/Welthandelsorganisation 88, 89, 386

Z

Zielfigur 185–187, 189, 210, 216
Zweck 34, 35, 61, 99, 115, 119–121, 129, 135, 151, 185, 186, 228, 229, 233, 234, 298, 329, 343, 382, 390, 456, 498–501, 548, 553–555, 579, 580, 592, 596, 628, 654
Zweckverband 40, 124, 373
Zweisystembahnen 351, 352

© Nomos Verlagsgesellschaft. Alle Rechte vorbehalten.